

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE
RECOUVREMENT
DU
DROIT DES PAUVRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le samedi 26 avril 1913, à 1 heure 1/2

PAR

HENRY DUFOUR

Rédacteur à l'Assistance Publique de Paris

Président M. BERTHÉLEMY, professeur.

Suffragants : { MM. JÈZE, professeur.
BARTHÉLEMY, agrégé.

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, rue Soufflot, PARIS-5^e

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1913

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE
RECouvreMENT
DU
DROIT DES PAUVRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

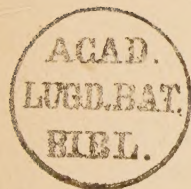
PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le samedi 26 avril 1913, à 1 heure 1/2

PAR

Henry DUFOUR

Rédacteur à l'Assistance Publique de Paris



Président M. BERTHÉLEMY, *professeur.*

Suffragants : { MM. JÈZE, *professeur.*
BARTHÉLEMY, *agrégé.*

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, rue Soufflot, PARIS-5^e

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1913



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE
RECouvreMENT
DU
DROIT DES PAUVRES

INTRODUCTION

En tête d'un recueil de législation et de jurisprudence concernant le droit des pauvres publié en 1903 par MM. Nielly et Seigneur (1), M. Mesureur, directeur de l'Administration générale de l'Assistance Publique à Paris, a écrit : « *Le Droit des Pauvres a résisté pendant tout le siècle dernier aux attaques dirigées contre lui. Il résistera encore à celles qu'on prépare, car il emprunte un caractère sacré à sa destination : LES PAUVRES. Il ne disparaîtra sans doute qu'avec la misère elle-même.* »

Depuis sa création qu'on fait remonter aux premières années du xv^e siècle, mais qui, sous sa forme actuelle, date seulement de la loi du 7 frimaire an V, le droit des pauvres n'a cessé en effet de soulever les récla-

1. H. Nielly et E. Seigneur. *Le Droit des Pauvres* (Imprimerie Chaix, 1903).

mations des entrepreneurs de spectacle et souvent la violence de ces réclamations a pu faire croire à leur succès prochain. Mais tous les efforts qui ont été faits pour obtenir la suppression de cet impôt ont échoué jusqu'ici et il est vraisemblable qu'ils échoueront longtemps encore, parce que l'acte de consommation qu'il frappe et la nature des dépenses auxquelles il est spécialement destiné en font le plus moral et le plus juste de tous les impôts de consommation.

Nous n'entreprendrons pas ici du reste de défendre à nouveau le droit des pauvres contre ses adversaires. Nous ne pourrions en effet que répéter sur ce point ce qui a déjà été dit bien souvent par de plus autorisés que nous.

La tâche que nous nous sommes tracée est plus modeste. Peut-être aussi sera-t-elle plus utile parce qu'elle a pour objet une partie de l'étude du droit des pauvres qui n'a pas été traitée jusqu'ici ou du moins qui l'a été trop sommairement : nous voulons parler du contentieux de cet impôt.

Tous les auteurs se sont étendus longuement sur les critiques qui ont été formulées contre cette taxe, sur la nature des spectacles qu'elle atteint, sur sa quotité, sur ses divers modes de perception ; mais tous ont négligé à peu près complètement de rechercher comment doivent être dirigées les poursuites auxquelles elle peut donner lieu et quelles sont les règles de procédure et de compétence applicables aux contestations et aux réclamations qu'elle soulève.

C'est là, il est vrai, le point le plus délicat de l'étude du droit des pauvres.

La législation qui régit ce droit est éparse en effet dans une dizaine de lois, décrets ou arrêtés qui présentaient un caractère provisoire et qui ont été prorogés après coup sans avoir été réunis dans un règlement d'ensemble. Aussi est-il arrivé ce qui se produit toujours en pareil cas: c'est qu'on est souvent fort embarrassé, surtout en ce qui concerne les poursuites et les contestations, pour mettre d'accord entre eux ces divers textes.

A cette difficulté s'ajoute celle résultant du caractère très spécial donné au droit des pauvres par l'arrêté du 10 thermidor an XI et par le décret du 8 fructidor an XIII qui en ont fait un impôt indirect soumis au point de vue des poursuites et de la compétence aux mêmes règles que les impôts directs.

Le meilleur moyen d'éclairer la question serait évidemment de trancher par une loi nouvelle les difficultés d'interprétation que soulèvent les textes actuellement en vigueur. Mais on pourrait faire la même réflexion pour toutes les questions de droit prêtant à controverse et nous reconnaissons volontiers qu'il en est beaucoup où l'obscurité de la loi et autrement grave qu'en matière de droit des pauvres. Aussi ne doutons-nous pas qu'il ne se passe encore de nombreuses années avant que le législateur s'occupe de réglementer à nouveau cette taxe.

Nous pensons donc ne pas faire un travail inutile en apportant notre contribution au commentaire des lois et décrets qui le régissent depuis l'an V.

CHAPITRE PREMIER

Situation juridique des entrepreneurs de spectacle en ce qui concerne la perception du droit des pauvres et caractères généraux de cet impôt.

Le Droit des Pauvres est un impôt assis sur le prix d'entrée dans les spectacles ou divertissements publics où l'on est admis en payant et perçu sur les spectateurs le plus souvent par l'intermédiaire des directeurs ou entrepreneurs de ces spectacles ou divertissements au profit des bureaux de bienfaisance, des hôpitaux et hospices et du service de l'assistance médicale gratuite.

Nous ne commenterons pas en détail cette définition pas plus que nous n'étudierons la nature des spectacles soumis au droit des pauvres et les tarifs applicables à chacun d'eux.

Nous ne nous proposons en effet ici que de déterminer les règles applicables au recouvrement de cette taxe et aux contestations qu'elle peut soulever.

Mais avant d'entreprendre l'étude de ces règles, il est nécessaire de préciser les rapports du droit qui existent entre les entrepreneurs de spectacle et les établissements de bienfaisance en ce qui concerne la perception du droit des pauvres et d'examiner si

cet impôt doit être classé parmi les contributions directes ou parmi les contributions indirectes : de la solution donnée à ces deux questions doit dépendre en effet en grande partie celle des difficultés que nous aurons à résoudre ensuite dans le cours de cet ouvrage.

§ 1. — SITUATION JURIDIQUE DES ENTREPRENEURS DE SPECTACLES AU POINT DE VUE DU RECOUVREMENT DU DROIT DES PAUVRES.

Ainsi que nous l'avons dit dans la définition placée en tête de ce chapitre, le droit des pauvres est perçu le plus souvent par l'intermédiaire des directeurs ou entrepreneurs de spectacle.

Ce système de perception a été adopté presque partout parce qu'il évite de créer, à côté des guichets où se paie le prix d'entrée, un deuxième guichet pour l'encaissement du droit des pauvres. L'arrêté du Directoire du 29 frimaire an V, qui l'a institué, ne s'applique qu'aux directeurs de spectacle de Paris (1) ; mais les administrations locales tenant de l'article 6 de la loi du 7 frimaire an V le pouvoir de prendre toutes les mesures qu'elles croient convenables pour assurer le recouvrement du droit des pauvres, on doit admettre que les directeurs de spectacle des au-

1. Il faut observer que l'Assistance Publique de Paris pourrait renoncer au bénéfice des dispositions de l'arrêté du 29 frimaire an V et faire percevoir le droit des pauvres par ses agents si elle le jugeait utile : l'arrêté du 29 frimaire an V crée en effet une obligation pour les directeurs de spectacles, mais non pour l'administration.

tres communes peuvent être soumis au même régime ou à un régime analogue par des règlements approuvés, comme nous le verrons plus loin, par le préfet ou par le sous-préfet (1).

Il se produit donc en général dans le recouvrement du droit des pauvres une double perception : 1° celle qui est faite sur le public par le directeur du spectacle ; 2° celle qui est faite sur ce dernier par l'établissement de bienfaisance.

Les directeurs de spectacle apparaissent ainsi au regard des spectateurs comme les percepteurs forcés du droit des pauvres.

Il n'en résulte pas cependant qu'on doive leur donner la qualité de comptables publics, comme l'a fait M. Béchet (2) suivant en cela une théorie qui se trouve dans un jugement du tribunal de commerce de Marseille du 4 mars 1843 (3). Les entrepreneurs de spectacle sont tenus en effet d'effectuer le versement du droit des pauvres même s'ils ne l'ont pas perçu sur les spectateurs, tandis qu'au contraire ils ne seraient responsables que des sommes réellement

1. Cela se concilie parfaitement avec la loi du 6 janvier 1864 sur la liberté des théâtres, car l'article 2 de cette loi indique expressément que toutes les dispositions existantes sur la redevance établie au profit des pauvres et des hospices continueront à être exécutées.

2. Béchet. *Le Droit des Pauvres*, p. 62.

3. Trib. comm. Marseille, 4 mars 1843 (*Mém. perc.*, 1843, p. 147 ; Nielly et Seigneur. *Le Droit des Pauvres*, p. 81). — La même théorie retrouve dans un avis du Comité consultatif de l'Assistance Publique de Paris du 6 juillet 1830 et dans la requête de la même administration citée par le Conseil de préfecture de la Seine dans son arrêté du 12 juillet 1899 (Nielly et Seigneur, *op. préc.*, p. 121) ; Cf. également dans le même sens, Dalloz, *Répertoire*, v° *Théâtre-Spectacle*, Sup. n. 41.

encaissées s'ils étaient des comptables publics (1). Du reste, pour démontrer l'impossibilité de les considérer comme tels, il suffit de signaler qu'ils peuvent être autorisés à acquitter le droit par abonnement et que souvent s'interposent entre eux et les établissements de bienfaisance des fermiers ou des régisseurs intéressés.

Si l'on ne peut assimiler les entrepreneurs de spectacle à des comptables publics, on ne saurait non plus les regarder entièrement comme des tiers détenteurs de deniers provenant du chef des redevables. Cette manière de voir (2), qui est commode pour justifier et expliquer le droit de prélèvement que possèdent les établissements de bienfaisance sur la partie de la recette représentant le droit des pauvres, n'est exacte en effet que si l'on envisage la question au point de vue de la perception du droit sur les spectateurs et encore à la condition d'excepter le cas de l'abonnement, dont nous parlerons tout à l'heure.

Si l'on se place au contraire au point de vue du recouvrement du droit sur les entrepreneurs de spectacle eux-mêmes, on remarque que ceux-ci sont assimilés exactement, ainsi que nous le verrons plus loin, aux redevables des impôts indirects en ce qui con-

1. C'est la raison même sur laquelle s'est basée la Direction Générale de l'Enregistrement pour décider que les quittances délivrées par le receveur d'un établissement de bienfaisance pour constater l'encaissement des sommes versées à titre de droit des pauvres sont passibles du timbre de 0 fr. 25. (Sol. 10 mai 1900 : *Rev. Et. Bienf.* 1901. 181.)

2. Elle a été soutenue notamment par le ministre des Finances dans une consultation donnée à propos du jugement du tribunal des conflits du 2 av. 1881 (*Mém. perc.*, 1881, p. 311),

cerne les procédés de perception et aux redevables des impôts directs en ce qui concerne la procédure des poursuites.

Il semble donc plus naturel de les considérer, sinon en fait, du moins dans leurs rapports de droit avec les établissements de bienfaisance, comme des contribuables, plutôt que comme des collecteurs d'impôt.

L'identité de leur situation avec celle des contribuables est particulièrement frappante lorsque le droit est perçu par abonnement ou forfait : la partie de la recette qui représente le droit des pauvres ne peut être en effet considérée dans ce cas comme se trouvant simplement en dépôt entre leurs mains ; ils en deviennent bien alors véritablement propriétaires, car la somme forfaitaire qu'ils doivent verser dans la caisse de l'établissement de bienfaisance peut être soit supérieure soit inférieure à cette partie de la recette.

Leur situation est ainsi vis-à-vis de l'administration charitable tout à fait semblable à celle des entrepreneurs de transports publics dans le recouvrement de l'impôt sur le prix des places dans les chemins de fer et voitures publiques : cet impôt porte sur les voyageurs, mais ce sont les voituriers qui sont tenus de le prélever et d'en verser le montant au Trésor ; de même le droit des pauvres frappe les spectateurs, mais ce sont les directeurs de spectacles qui doivent le percevoir pour le verser ensuite dans la caisse des établissements de bienfaisance.

C'est pour cela que les poursuites sont exercées, en cas de difficultés, non pas contre les spectateurs, con-

tribuables réels, mais contre les entrepreneurs de spectacle, seuls responsables du recouvrement de l'impôt ; et c'est pour la même raison, que, lorsque à la suite d'une contestation, un entrepreneur de spectacle obtient gain de cause, le droit perçu indûment est remboursé à lui et non aux spectateurs.

On peut donc résumer de la manière suivante les obligations des entrepreneurs de spectacles en ce qui concerne la perception du droit des pauvres :

1° *Vis-à-vis des spectateurs, qui sont en fait les véritables contribuables, ils sont les percepteurs forcés du droit, et, à ce point de vue, ils doivent être considérés comme étant, sauf dans le cas d'abonnement, simplement détenteurs de la partie de la recette qui représente le droit ;*

2° *Vis-à-vis des établissements de bienfaisance, ils sont identifiés à des contribuables, et, à ce titre, le droit est recouvré entre leurs mains de la même manière que sont recouvrés sur les contribuables les impôts directs et indirects.*

§ 2. — CARACTÈRES DU DROIT DES PAUVRES.

La situation juridique des entrepreneurs de spectacle ainsi définie, nous allons étudier quels sont les caractères du droit des pauvres. Tous les auteurs font observer que c'est un impôt de consommation ; la plupart examinent ensuite s'il est ou non somptuaire et ils se préoccupent de son incidence. Ces diverses questions n'ayant d'intérêt qu'au point de vue économique, nous n'en parlerons pas. Il est

indispensable au contraire, pour le but que nous nous sommes tracé, que nous recherchions s'il faut considérer le droit des pauvres comme une contribution directe ou comme une contribution indirecte (1) ; toutes les règles à suivre pour la perception et les poursuites sont en effet intimement liées à la solution de cette question.

La plupart des taxes, même les plus spéciales, sont en général assez bien caractérisées pour qu'on puisse les classer sans hésitation soit parmi les impôts directs, soit parmi les impôts indirects. Au contraire, la législation concernant le droit des pauvres est si confuse qu'on est fort embarrassé pour le comprendre dans l'une ou l'autre de ces deux catégories d'impôts.

Si l'on ne considérait cependant que la nature de ce droit en se plaçant soit au point de vue de sa perception sur les spectateurs, soit au point de vue de sa perception sur les entrepreneurs de spectacle, il semblerait qu'il ne pût guère y avoir de doute au sujet de son caractère : il est recouvré en effet, comme toutes les taxes indirectes, d'après un tarif fixé par la loi et non en vertu d'un rôle nominatif établi par un acte d'autorité de l'administration ; d'autre part, les procédés employés pour le percevoir sont, comme en matière de contributions indirectes, la ferme, la régie intéressée, la régie directe, le contrôle ou exercice et l'abonnement.

Il ressort bien, du reste, des lois, décrets et arrêtés

1. Nous prenons ici ces mots dans le sens qu'on leur attribue en droit administratif, le seul qui, au point de vue de l'étude de la législation, présente quelque intérêt.

qui l'ont institué, qu'à l'origine ce droit a été considéré de tous points comme un impôt indirect : les termes de l'arrêté des Consuls du 18 thermidor an X (art. 1^{er}) le démontrent clairement et il en est de même de ceux de l'arrêté du Gouvernement de la République du 10 thermidor an XI et du décret impérial du 30 thermidor an XII, bien que, dès cette époque, la connaissance des contestations relatives au droit des pauvres ait été dévolue à la juridiction des préfets en Conseil de préfecture.

Malgré cela, la jurisprudence et tous les auteurs(1) admettent sans restriction que le droit des pauvres doit être considéré comme une taxe assimilée aux contributions directes, parce que l'article 2 du décret du 8 fructidor an XIII a décidé que « *les poursuites à faire pour assurer le recouvrement des droits ci-dessus mentionnés seront désormais dirigées suivant le mode fixé par l'arrêté du 16 thermidor an VIII et autres lois et règlements relatifs au recouvrement des contributions directes ou indirectes.* »

Cet article est conçu, on le voit, en termes fort ambigus puisqu'il renvoie à la fois à deux procédures de poursuite absolument distinctes, celle des contri-

1. M. Béchet dit dans son ouvrage sur *Le Droit des Pauvres* (p. 13), que cet impôt est indirect; mais il prend le mot indirect en se plaçant au point de vue de la répercussion, c'est-à-dire dans le sens économique et non dans le sens administratif qui nous intéresse seul ici.

Quant à M. Worms, il indique successivement dans le même paragraphe que le droit des pauvres est assimilé aux contributions indirectes, puis quelques lignes plus loin, qu'il est assimilé aux contributions directes. (Worms. *Le Droit des Pauvres*, p. 24, n. 41.) Cette contradiction qui n'est d'ailleurs accompagnée d'aucune explication suffit à montrer la confusion qui règne sur ce point.

butions directes et celles des contributions indirectes. Il n'était donc possible d'en prendre texte pour affirmer que le droit des pauvres doit être assimilé aux contributions directes qu'après en avoir expliqué le sens par un commentaire détaillé.

Or, chose extraordinaire, ce commentaire n'a jamais été tenté par aucun auteur et on la rechercherait aussi vainement dans la jurisprudence (1).

1. Le procédé couramment employé par les diverses décisions de la jurisprudence pour expliquer le sens de l'article 2 du décret du 8 fructidor an XIII, consiste à négliger purement et simplement les mots « contributions indirectes » qui le terminent.

Nous en trouvons un premier exemple dans un arrêt de la Cour d'appel de Paris du 28 janvier 1832 (*Dalloz*, 1832; — de Watteville. *Législation charitable*, à sa date). Suivant cet arrêt, c'est au préfet qu'il appartient de rendre exécutoires les contraintes en matière de droit des pauvres, parce « qu'aux termes de l'arrêté du 8 fructidor an XIII, « les poursuites à faire pour assurer le recouvrement de cet impôt « doivent être dirigées suivant le mode fixé par l'arrêté du 16 thermidor an VIII et par les lois et règlements relatifs au recouvrement des contributions directes et des contributions indirectes » et que, par suite, « l'article 13 de l'arrêté du 16 thermidor an VIII « attribuant au préfet le droit de rendre exécutoires les rôles des contributions directes, c'est également au préfet qu'il appartient de « donner la force exécutoire aux contraintes décernées par le régisseur du droit des indigents ».

Un deuxième exemple nous est fourni par un arrêt du Conseil d'État du 19 juillet 1901 (*Rec. Arr. Cons. d'État*, 1901), suivant lequel le droit des pauvres ne peut être perçu pour des représentations antérieures à l'année de la mise en recouvrement, parce que « d'après les lois qui « régissent les contributions directes auxquelles le droit des pauvres « est assimilé, lesdites contributions sont établies pour chaque année « et qu'il suit de là qu'elles doivent pouvoir être exigées des contribuables dans l'année à laquelle elles s'appliquent ».

Troisième exemple, l'arrêté du Conseil de préfecture de la Seine du 2 juillet 1910 (*Jur. des Cons. de Préf.*, 1910, p. 204), qui rejette pour cause d'irrecevabilité une requête de l'Assistance Publique de Paris sous prétexte « qu'aux termes de l'article 2 du décret du 8 fruc-

Nous allons essayer de combler cette lacune et nous verrons qu'il ne résulte du décret de l'an XIII qu'une assimilation partielle et non une assimilation totale du droit des pauvres aux contributions directes.

En ce qui concerne les poursuites, il est incontestable que, suivant l'article 2 de ce décret, elles doivent être dirigées conformément à la procédure prescrite en matière de contributions directes. Si l'on examine en effet le texte de cet article, on constate que, tout en renvoyant en général aux lois et règlements relatifs à la fois aux contributions directes et aux contributions indirectes, il se réfère spécialement à l'arrêté du 16 thermidor an VIII. Il en résulte donc évidemment que ce dernier texte doit servir de règle fondamentale pour l'exercice des poursuites en matière de droit des pauvres.

Or, l'arrêté du 16 thermidor an VIII concerne uni-

« tidor an XIII, les poursuites à faire pour assurer le recouvrement
« des droits établis en faveur des pauvres par les lois des 7 frimaire
« et 8 thermidor an V doivent être dirigées suivant le mode fixé par
« l'arrêté du 16 thermidor an VIII et *autres lois et règlements rela-*
« *tifs au recouvrement des contributions directes auxquelles ils sont*
« *assimilés* et qu'en matière de contributions directes et de taxes as-
« similées, la loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4, n'appelle les conseils
« de préfecture à prononcer que sur les demandes des particuliers
« tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur côte ».

Enfin nous signalons le même procédé d'interprétation dans les nombreux arrêts du Conseil d'État, qui contiennent en matière de droit des pauvres le rejet des conclusions aux fins de dépens pour ce motif « que l'arrêté du 8 fructidor an XIII a attribué au Conseil de
« préfecture la connaissance des contestations relatives à la percep-
« tion du droit des pauvres par assimilation aux contributions direc-
« tes et qu'aux termes de l'article 30 de la loi du 21 avril 1832, le re-
« cours contre les arrêtés des Conseils de préfecture en matière de
« contributions directes a lieu sans frais ».

quement les contributions directes et il était en l'an XIII, disons même il est encore aujourd'hui le seul règlement complet sur les poursuites à exercer pour le recouvrement de cette catégorie d'impôts (1). Certaines de ses dispositions sont, il est vrai, inapplicables au droit des pauvres, soit parce qu'elles ne peuvent se concilier avec les modes de perception de cette taxe, soit parce qu'elles sont devenues caduques (2). Mais il n'en est pas de même de beaucoup d'autres, notamment de l'article 13 qui charge le pré-

1. C'est l'expression même dont se sert Durieu en note sous le texte de l'arrêté du 16 thermidor an VIII dans son ouvrage sur des *Poursuites en matière de Contributions directes* (t. II, 2^e partie, législation). L'arrêté du 16 thermidor an VIII est en effet un arrêté des Consuls ayant force de loi et le règlement du 21 décembre 1839, qui est simplement une décision du ministre des Finances, n'a pu que le prendre pour base en tenant compte des modifications législatives qu'il avait alors subies.

2. A la première catégorie appartiennent notamment l'article 1^{er} qui concerne le paiement par douzièmes, l'article 2 indiquant qu'il doit y avoir un percepteur dans chaque ville ou village et les articles 14, 15 et 16 concernant la publication des rôles. On peut ranger dans la deuxième catégorie les articles 3 à 12 concernant la désignation des percepteurs par voie d'adjudication, articles abrogés implicitement par la loi du 5 ventôse an XII, qui a décidé que les percepteurs seraient nommés par le Gouvernement.

Notons que le droit des pauvres n'est pas la seule taxe recouvrable comme en matière de contributions directes à laquelle l'arrêté du 16 thermidor an VIII ne puisse pas s'appliquer dans toutes ses dispositions encore en vigueur. C'est ainsi qu'il existe plusieurs autres taxes qui ne sont pas payables par douzièmes : telles sont les taxes pour exécution de travaux exécutés d'office par l'administration, pour frais de pavage et d'établissement de trottoirs, pour honoraires et frais de déplacements d'ingénieurs, etc... La patente des marchands forains se groupe aussi dans le même cas et elle présente une analogie de plus avec le droit des pauvres en ce sens qu'elle est perçue avant toute émission de rôle.

fet de rendre les rôles exécutoires, de l'article 17 qui fixe le délai de la prescription, et, en tenant compte des modifications législatives ou de fait qu'ils ont subies depuis lors, de la plupart des articles qui concernent les contraintes, les porteurs de contraintes, les sommations sans frais, la garnison remplacée aujourd'hui par la sommation avec frais, la saisie et la vente.

On peut donc en conclure que la procédure des poursuites en matière de contributions directes doit être suivie également en matière de droit des pauvres et que, suivant le principe énoncé par Laferrière pour toutes les taxes assimilées, on ne peut déroger aux règles générales de cette procédure « qu'avec beaucoup de réserve et seulement dans le cas où les règles spéciales de la taxe ne peuvent se concilier avec elle » (1).

Mais alors que signifient les mots « et indirectes » qui terminent l'article 2 du décret du 8 fructidor an XIII ?

Pour les expliquer, il suffit de rappeler que le droit des pauvres est par nature, ainsi que nous l'avons dit plus haut, une taxe indirecte et que, par suite, le rédacteur du décret de l'an XIII a pu légitimement penser que l'incompatibilité des caractères de cette taxe avec les règles de procédure applicables aux poursuites en matière de contributions directes obligerait peut-être les établissements de bienfaisance à recourir dans certains cas aux règles prescrites en matière de contributions indirectes. Ces mots peu-

1. Laferrière. *Traité de la jur. adm.*, t. II, p. 293 et suiv.

vent aussi être regardés en quelque sorte comme une soupape de sûreté, qui permet d'échapper aux prescriptions de l'arrêté du 16 thermidor an VIII dans les cas où il est impossible de se conformer absolument à la procédure des contributions directes.

Il est donc bien établi que le droit des pauvres est assimilé aux contributions directes en ce qui concerne les poursuites. La même assimilation existe d'autre part, en ce qui concerne la compétence, car l'article 3 du décret du 8 fructidor an XIII a attribué la connaissance des contestations que peut soulever la perception du droit des pauvres aux conseils de préfecture, qui sont également juges du contentieux des impôts directs.

Sur tous les autres points, il n'y a absolument aucune raison de considérer ce droit comme assimilé aux contributions directes. D'une part cela est évident en ce qui concerne la perception, puisque le droit des pauvres est perçu, ainsi que nous l'avons dit, non en vertu d'un rôle, mais suivant les procédés employés en matière de contributions indirectes (1) ; d'autre part, nous démontrerons qu'il n'y a pas lieu

1. Il n'est peut-être pas inutile de signaler ici que la possibilité ou plutôt même l'obligation de percevoir le droit des pauvres suivant les procédés employés en matière de contributions indirectes ne résulte pas seulement d'un usage dont on pourrait contester la légalité. Le décret du 9 décembre 1809 prévoit en effet la perception par abonnement, la mise en ferme et la mise en régie intéressée, tandis qu'aucun texte ne parle de perception par rôle nominatif et que le droit des pauvres n'est pas compris dans les taxes pour lesquelles chaque année la loi des contributions directes permet d'établir un rôle annuel. Il est donc bien évident, que, même après le décret de l'an XIII, le droit des pauvres est resté légalement un impôt indirect.

non plus d'appliquer au droit des pauvres le principe tiré de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII suivant lesquelles Conseils de préfecture ne sont compétents en matière de contributions directes que sur la demande des particuliers et nous en déduirons que les établissements de bienfaisance peuvent s'adresser à ces tribunaux en qualité de demandeurs avant d'exercer les poursuites par la voie administrative.

Nous sommes donc fondés à conclure de ce qui précède, *que le droit des pauvres est une taxe indirecte assimilée aux contributions directes en ce qui concerne seulement les poursuites et la compétence.*

Il nous reste maintenant, avant de terminer ce chapitre à répondre à une question qui vient naturellement à l'esprit : pourquoi le droit des pauvres qui est naturellement un impôt indirect, a-t-il été assimilé en partie aux contributions directes ?

Cette assimilation ne peut se justifier par des raisons de droit, car, d'une part, l'application de la procédure de l'arrêté du 16 thermidor an VIII aux poursuites en matière de droit des pauvres ne va pas sans donner lieu à des complications que ne présenterait pas la procédure beaucoup plus simple des poursuites en matière de contributions indirectes, et, d'autre part, l'attribution aux conseils de préfecture du contentieux de cet impôt constitue une exception juridiquement inexplicable aux principes généraux de la séparation des pouvoirs administratifs et judiciaires (1).

1. On justifie en général de la manière suivante la différence de compétence en matière d'impôts directs et d'impôts indirects : les

On est donc forcé d'admettre, à moins de supposer aux auteurs de l'arrêté du 10 thermidor an XI et du décret du 8 fructidor an XIII une ignorance complète de ces principes, que cette assimilation a eu uniquement pour origine des raisons de fait.

Malheureusement nous ne connaissons pas de document législatif ou administratif qui indique quelles ont été ces raisons. Nous en sommes donc réduits à faire des hypothèses.

En ce qui concerne les poursuites, nous pensons qu'on a décidé de leur appliquer la procédure prescrite pour les contributions directes par l'arrêté du 16 thermidor an VIII, parce que cet arrêté était alors le seul texte qui contient une réglementation d'ensemble en matière de poursuites fiscales, le recouvrement

premiers sont du ressort des tribunaux administratifs parce qu'ils sont perçus en vertu d'un rôle nominatif rendu exécutoire par un acte de puissance publique dont l'appréciation doit être réservée à la juridiction administrative ; les seconds sont au contraire du ressort des tribunaux ordinaires parce qu'ils sont perçus d'après un tarif dont l'application ne donne lieu à aucun acte de puissance publique. Laferrière fait même observer « que l'usage ou l'absence de rôle ou de décision administrative individuelle est si bien le critérium des compétences, que l'on voit la compétence administrative apparaître en matière de contributions indirectes lorsque les dispositions exceptionnelles de la loi autorisent des actes ou décisions de cette nature. « Ainsi c'est le Conseil de préfecture qui prononce sur les contestations qui s'élèvent entre les cultivateurs de tabac et la régie pour le recouvrement des manquants de tabac réclamés aux planteurs (l. 18 avril 1816, art. 201 et 214), parce que ce recouvrement s'opère au moyen d'un rôle ». (Laferrière, *Traité de la jur. adm.*, t. I, p. 635.

D'après ces principes, le droit des pauvres devrait donc être de la compétence des tribunaux ordinaires puisque sa perception est basée sur l'application d'un tarif fixé par la loi et non sur un rôle nominatif.

des contributions indirectes étant au contraire à cette époque insuffisamment organisé.

Quant à l'attribution aux conseils de préfecture de la connaissance des contestations en matière de droit des pauvres, on peut en donner deux raisons assez vraisemblables.

La première, c'est que l'on espérait peut-être que les tribunaux administratifs défendraient mieux cette taxe contre les réclamations des directeurs de spectacle que les tribunaux judiciaires encore suspects ; et la deuxième, c'est que, dans l'esprit des auteurs de l'arrêté du 10 thermidor an XI et du décret du 8 fructidor an XIII, le droit des pauvres devait être le plus souvent perçu par voie d'abonnement ou bien être mis en ferme ou en régie intéressée : les conseils de préfecture se trouvant ainsi appelés, suivant les principes généraux du contentieux administratif, à connaître des difficultés qui peuvent s'élever sur le sens et la portée des contrats conclus à cet effet entre les entrepreneurs de spectacle abonnés, les régisseurs ou les fermiers d'une part et les établissements de bienfaisance d'autre part (1), il a peut-être paru commode

1. Le contentieux des contrats passés entre l'administration et un concessionnaire, un fermier ou un régisseur intéressé ayant pour objet de charger ce dernier de la perception d'une taxe indirecte appartient en effet en règle générale aux tribunaux administratifs (*Cf. Répertoire gén. alph. de Droit français, v° Compétence administrative, n° 1661 et suiv. et v° Commune, n° 1267 ; Laferrière. Traité de la jur. adm., t. I, p. 643*).

Il en est de même pour la perception par abonnement.

En cas de contestations au sujet d'un contrat de mise en ferme ou en régie intéressée ou à propos d'un abonnement, le droit des pauvres ne fait donc pas exception aux principes du contentieux administratif. L'exception réside dans les contestations que la perception de

de leur donner également la connaissance des contestations relatives à la perception même du droit qui fait l'objet de ces contrats.

Quoi qu'il en soit, le droit des pauvres se trouve ainsi en dehors de toutes les règles admises au sujet de la compétence des tribunaux administratifs et il échappe à tous les critères au moyen desquels on essaye de distinguer en droit administratif les impôts directs et les impôts indirects parce qu'il appartient à la fois aux deux catégories.

cette taxe soulève entre l'administration et les directeurs de spectacle non abonnés en cas de régie directe et entre les régisseurs, concessionnaires ou fermiers et les entrepreneurs de spectacle en cas de perception en régie intéressée ou de mise en ferme.

CHAPITRE II

Perception.

Ainsi que nous l'avons dit au début du chapitre précédent, c'est presque toujours par l'intermédiaire des entrepreneurs de spectacle qu'est perçu le droit des pauvres. Rien ne s'oppose cependant à ce que les établissements de bienfaisance, les fermiers ou les régisseurs intéressés le perçoivent eux-mêmes directement sur les spectateurs.

Dans le cas où ce procédé aurait été adopté pour un motif quelconque, le droit serait prélevé par un agent ou un représentant de l'administration charitable aussitôt après le paiement du prix d'entrée.

Ce système, tout à fait exceptionnel d'ailleurs, ne présente aucune particularité intéressante et ne peut donner lieu à aucune difficulté. Nous ne croyons donc pas utile d'entrer à ce sujet dans de plus longs développements.

Nous ne nous occuperons pas non plus de la manière dont les entrepreneurs de spectacle font payer le droit des pauvres aux spectateurs. Qu'ils le comprennent dans le prix des billets d'entrée ou qu'ils le fassent ressortir au moyen de timbres plus ou moins fantaisistes, qu'ils installent même à un gui-

chet spécial pour le rendre ainsi plus sensible au public un de leurs agents chargé d'en percevoir le montant, peu importe : ils ont toute liberté à cet égard pourvu que le droit soit acquitté et que le contrôle de l'administration soit assuré (1).

Le seul recouvrement qu'il est intéressant d'étudier est celui qui a pour objet de faire passer le droit des pauvres des mains du directeur de spectacle dans celles du receveur de l'établissement ou des établissements de bienfaisance intéressés.

L'article 6 de la loi du 7 frimaire an V a laissé aux administrations locales toute liberté pour organiser ce recouvrement comme elles l'entendent. Aussi les modes de perception du droit des pauvres sont-ils très variables suivant les spectacles.

Cependant le droit des pauvres étant par nature, comme nous l'avons dit, une taxe indirecte, on n'emploie pour le recouvrer que les procédés en usage en matière de contributions indirectes, c'est-à-dire la régie directe, le bail à ferme, la régie intéressée et, dans chacun de ces régimes de perception, le contrôle ou exercice et l'abonnement. Nous croyons même que la perception en vertu d'un rôle nominatif dressé, comme pour la taxe sur les mines par exemple, d'après les constatations faites par un contrôleur à chaque séance, serait contraire à la loi annuelle sur

1. Cette liberté ne va pas cependant jusqu'à autoriser les directeurs de spectacle à exciter : les protestations du public contre l'administration, en instituant un contrôle vexatoire effectué par leurs propres agents déguisés en employés de l'Assistance Publique au moyen d'insignes simili-officiels. (Ainsi jugé : ord. référé, Paris, 5 oct. 1912. Assistance Publique contre Carré, directeur de l'Opéra-Comique.)

les contributions directes, puisque cette loi ne comprend pas le droit des pauvres parmi les taxes pour lesquelles il peut être établi un rôle annuel. Dans tous les cas, ce système aurait, à la différence de ceux usités en matière de contributions indirectes l'inconvénient de ne permettre le recouvrement du droit qu'après coup pour un certain nombre de représentations et il exposerait l'établissement de bienfaisance qui l'emploierait à rencontrer des difficultés dans la rentrée de la taxe. Aussi n'est-il en usage nulle part.

Nous verrons cependant que la confection d'un rôle qui est absolument inutile et qui serait peut-être même illégale dans la perception normale du droit, devient au contraire indispensable dans les cas où il y a lieu d'exercer des poursuites.

§ 1^{er}. — A QUELLE AUTORITÉ APPARTIENT-IL DE PRENDRE LES MESURES PROPRES A ASSURER LE RECOUVREMENT DU DROIT DES PAUVRES ?

Avant d'étudier chacun des modes de perception usités en matière de droit des pauvres, il est naturel d'indiquer à qui appartient le soin de prendre les mesures qui paraissent convenables pour assurer le recouvrement du droit.

Ce soin avait été confié tout d'abord par l'article 6 de la loi du 7 frimaire an V aux administrations municipales de canton et aux bureaux centraux dans les communes où il y avait plusieurs municipalités de canton. Après la loi du 28 pluviôse an VIII, il passa

aux sous-préfets (1), et, depuis lors, cette situation a été modifiée plusieurs fois. Mais il serait peu intéressant de suivre dans tous leurs détails les variations de la législation sur ce point (2) ; qu'il nous suffise donc de dire que les textes qu'il faut appliquer actuellement sont, suivant les cas, les articles 9 et 10 de la loi du 7 août 1851 et l'article 8 du décret du 13 avril 1861.

Il résulte de ces textes que les mesures à prendre pour assurer le recouvrement du droit des pauvres (obligation imposée aux directeurs de spectacle de percevoir eux-mêmes le droit par analogie avec le régime institué à Paris par l'arrêté du 29 frimaire an V (3) ; baux à passer en cas de mise en ferme ou en régie intéressée ; concessions d'abonnement et règlements sur la perception du droit en cas de régie simple) doivent être adoptées par les commissions administratives des établissements de bienfaisance intéressés et décidées : 1° par le préfet, lorsque la taxe doit profiter à un ou plusieurs hôpitaux ou hospices (articles 9 et 10 de la loi du 7 août 1851 combinés avec la loi du 5 avril 1884) : 2° par le sous-préfet, si elle n'est perçue qu'au profit d'un bureau de bienfaisance (décret du 13 avril 1861, article 8) (4). Dans

1. Cf. Instr. du Min. Intérieur du 24 fruct. an VIII (Nielly et Seigneux. *Le Droit des Pauvres*, p. 65.)

2. Voici les principaux documents qu'il y a lieu de consulter à ce sujet : Avis du Cons. d'État, 7 oct. 1809 ; D. 9 déc. 1809, art. 2 et 3 ; Lettre du Min. Int. au préfet de la Seine, 19 déc. 1809 ; Décision du Min. Int. 12 sept. 1827 ; Ord. 31 oct. 1821, art. 15 ; L. 7 août 1851, art. 9 et 10 ; D. 13 avril 1861, art. 8 ; L. 5 avril 1884.

3. V. ci-dessus, p. 9.

4. Tous les auteurs exigent une décision du préfet, même dans ce dernier cas ; mais ils se basent sur des textes anciens sans prendre

tous les cas, d'ailleurs, le conseil municipal doit être consulté ainsi que cela résulte des termes généraux de l'article 70 de la loi du 5 avril 1884.

A Paris, les règlements sur la perception du droit des pauvres sont pris, conformément à la loi du 10 janvier 1849, par le préfet de la Seine sur la proposition du directeur de l'Administration générale de l'Assistance Publique après avis du Conseil de surveillance de cette administration. La loi du 5 avril 1884 n'étant pas applicable à cette ville, l'avis du Conseil municipal n'est pas nécessaire.

§ 2. — DES DIVERS MODES DE PERCEPTION.

Nous allons maintenant passer en revue chacun des divers systèmes employés pour percevoir le droit des pauvres.

I. — *Bail à ferme.* — Dans ce système, un entrepreneur se charge, à ses risques et périls, moyennant un prix déterminé soit par voie d'adjudication, soit de gré à gré, de la perception et de l'encaissement du droit.

Le bail à ferme doit être concédé suivant les formes prescrites en matière de baux ordinaires pour

garde aux modifications que le décret de déconcentration de 1861 a apportées aux pouvoirs des sous-préfets.

Ajoutons cependant que le sous-préfet serait incompétent pour approuver un contrat de mise en ferme du droit des pauvres pour une durée de plus de dix-huit ans ; mais il n'arrive guère que les établissements de bienfaisance concèdent en cette matière des baux d'une aussi longue durée.

les établissements de bienfaisance (1). A Paris, la mise en ferme du droit des pauvres devrait être approuvée, si on revenait à ce système de perception (2), par le ministre de l'Intérieur, conformément au décret du 9 décembre 1809, article 2.

II. — *Régie intéressée*. — Comme le bail à ferme, la régie intéressée consiste à traiter avec un concessionnaire, mais avec cette différence que lorsque le produit du droit dépasse un certain chiffre (égal en général au prix du bail augmenté d'une somme fixée à l'avance représentant les frais de perception), il y a lieu à un partage des bénéfices entre l'établissement de bienfaisance et le concessionnaire.

Le contrat de mise en régie intéressée est susceptible de modalités plus ou moins variées. Il est soumis aux mêmes formes et autorisations que celui de mise en ferme.

Le régisseur a naturellement, plus que le fermier, le devoir de consulter l'administration charitable avec laquelle il a contracté, notamment lorsqu'il concède des abonnements. Il est utile que le cahier des charges règle minutieusement cette question.

1. Cf. sur ce point : Derouin, Worms et Gory. *Traité d'Assistance Publique*, t. I, p. 602 et suiv. — V. également ci-dessus, p. 28.

2. Le droit des pauvres a été mis en ferme à Paris jusqu'en 1833 ; puis il a été mis en régie intéressée de 1833 à 1855. En 1856 la perception de ce droit fut confiée à un agent de l'Administration générale de l'Assistance Publique recevant un traitement fixe de 8,000 fr. et des remises calculées à raison de 0 fr.30 par 100 francs du produit brut de la recette à titre d'indemnité pour frais de bureau, de voiture et d'achat de billets d'entrée dans les spectacles. C'était là un système mixte entre la régie intéressée et la régie simple. Il fit place définitivement à la régie simple ordinaire au mois d'octobre 1871.

III. — *Régie simple.* — La régie simple est la perception directe du droit par l'administration sans intervention d'aucun intermédiaire.

§ 3. — MOYENS DE PERCEPTION.

Dans chacun des trois régimes de recouvrement du droit des pauvres que nous venons d'énumérer, le droit des pauvres peut être perçu par plusieurs moyens. Les plus usités sont le contrôle et l'abonnement.

I. — *Contrôle.* — Lorsque le droit est perçu par contrôle, l'administration charitable, le fermier ou le régisseur intéressé envoie dans les théâtres ou spectacles contrôlés un de ses agents avec mission de surveiller toutes les opérations auxquelles donne lieu l'entrée du public et de prélever sur la recette brute la somme qui représente le montant du droit des pauvres (1).

Il y a là, on le voit, un véritable exercice dans le sens où on entend ce mot en matière fiscale, et cet exercice, les établissements de bienfaisances ont le droit de l'imposer aux entrepreneurs de spectacle grâce aux pouvoirs très larges que leur a donnés l'article 6 de la loi du 7 frimaire an V cité et analysé plus haut (2).

Le procédé du contrôle est celui qui assure le mieux le recouvrement de l'intégralité du droit. Mais

1. Voir à titre d'exemple le règlement sur la perception du droit des pauvres à Paris dont nous donnons le texte ci-après en annexe.

2. V. ci-dessus, p. 9.

il nécessite un personnel spécial, et, par suite, il est trop coûteux pour les petits établissements, où le produit de l'impôt serait souvent à peine supérieur à la rétribution de l'agent chargé du contrôle. Il est surtout employé dans les grandes villes et seulement pour les spectacles importants.

II. — *Abonnement ou forfait.* — L'abonnement consiste dans l'engagement pris par un entrepreneur de spectacle de verser pour chaque représentation ou pour toutes les représentations d'une période déterminée une somme forfaitaire fixée à l'avance par l'administration et représentant le produit du droit des pauvres (1).

1. Le fait par un entrepreneur de s'abonner n'implique pas qu'il prenne à sa charge les cas de force majeure (incendies, événements politiques, etc...), qui pourraient contrarier le cours des représentations, car en ce cas il y a perte partielle de la chose due et le débiteur qui n'est pas en faute est libéré proportionnellement.

Cependant il a été décidé en sens opposé que l'abonnement consenti à un directeur de théâtre pour une période déterminée et substitué au droit proportionnel sur les recettes doit produire ses effets jusqu'au terme fixé ou jusqu'à la résiliation consentie, malgré la survenance d'événements politiques (tels que la Révolution de 1848) qui ont réduit de beaucoup le nombre des représentations et rendu ainsi l'abonnement plus onéreux que l'impôt. — Cons. d'État 26 juillet 1854 [S. 1855.2.220 ; D. 1855.3.27 ; Lebon, 1854, 707].

Toutefois si l'abonnement a été calculé en prévision de représentations quotidiennes, il convient de faire subir au chiffre convenu une réduction proportionnelle au nombre de représentations qui n'ont pu être données (Worms. *Le Droit des Pauvres*, p. 142 ; n. 284 et 285).

D'autre part, malgré les engagements pris par les entrepreneurs ayant traité à forfait avec l'administration charitable, il faut qu'une représentation au moins ait eu lieu pour qu'il y ait matière à perception du droit des pauvres.

Un arrêt du Conseil d'État du 19 mai 1904 en a décidé ainsi : Les directeurs d'un théâtre forain qui se sont engagés à leur arrivée dans

C'est une sorte d'affermage ou de sous-affermage du droit dans lequel le fermier ou le sous-fermier est le directeur du spectacle lui-même ; aussi les contrats d'abonnement doivent-ils être soumis aux mêmes formes et autorisations que ceux de mise en ferme.

L'abonnement est un procédé de perception commode pour le recouvrement du droit dans les établissements peu importants parce qu'il évite les frais de contrôle.

Il est généralement payé à l'avance.

Lorsqu'il est appliqué à des spectacles quotidiens ou périodiques, il est le plus souvent mensuel.

Il existe aussi à Paris des abonnements à la séance pour les fêtes ou représentations isolées données dans un but de bienfaisance. Pour éviter toute contestation ou discussion au sujet de la somme forfaitaire demandée à l'organisateur de la fête, l'Assistance Publique de Paris a adopté pour chaque salle de spectacle ou de réunion un tarif qu'elle applique en principe à toutes les réunions de bienfaisance passibles du droit des pauvres qui ont lieu dans cette salle (1).

L'abonnement est susceptible, on le voit, de beau-

une commune à payer comme droit des pauvres une somme fixée à forfait pour toutes les représentations qu'ils y donneront, sont fondés à refuser le paiement de ce forfait, si, en fait, aucune représentation n'a été donnée dans la commune. Leur engagement n'avait en effet d'autre but que de ramener à un chiffre fixé d'avance la somme variable de la perception à effectuer sur les recettes de chaque représentation (Lebon, 1904, p. 402).

1. Le tarif actuellement en vigueur est fixé par l'arrêté préfectoral du 23 février 1912.

coup de modalités. Mais quelle que soit la forme sous laquelle il est concédé, il doit avoir pour but de procurer à l'établissement de bienfaisance l'équivalent en moyenne du produit net qu'aurait donné la perception du droit par contrôle direct suivant le taux fixé par la loi (1).

La latitude laissée aux administrations charitables par l'article 6 de la loi du 7 frimaire an V de choisir le procédé de recouvrement qui leur paraît préférable ne va pas en effet jusqu'à leur permettre d'accorder, sous quelque forme que ce soit, des modérations du taux de l'impôt, ni à plus forte raison des exemptions complètes (2).

La renonciation à tout ou partie du produit d'une taxe ne peut être considérée en effet comme une mesure propre à en assurer le recouvrement. Et on ne saurait d'autre part invoquer l'assimilation partielle du droit des pauvres aux contributions directes, puisque cette assimilation ne s'étend, ainsi que nous l'avons dit, qu'à la procédure des poursuites et à la compétence. Tant qu'il s'agit seulement de perception normale, le droit des pauvres est, nous le répétons, une contribution indirecte et par suite toute remise

1. Cf. lettre du ministre de l'Intérieur au préfet de la Seine du 24 mars 1810. (*Archives de l'Assistance Publique de Paris*.) Aussi l'abonnement pour les spectacles quotidiens ou périodiques doit-il être toujours basé sur les résultats d'un contrôle provisoire. Il doit d'autre part mentionner expressément les réserves utiles au sujet des modifications qui pourraient être apportées au genre de spectacle, au nombre des séances et aux tarifs des places, ainsi que sur les difficultés qui pourraient s'élever au sujet du paiement de la somme fixée.

2. Cf. *Mém. perc.*, 1863, p. 392. — Avis du Comité consultatif de l'Assistance Publique de Paris du 21 juillet 1898.

ou modération consentie à tel ou tel entrepreneur, à tel ou tel genre de spectacle est aussi illégale que le serait l'abandon par l'administration des contributions indirectes de l'un des impôts qu'elle est chargée de percevoir.

La décision du ministre de l'Intérieur du 9 mai 1809, qui a permis au préfet de la Seine de consentir sur la recette brute des bals, concerts, danses et fêtes publiques, des abonnements ayant pour effet de réduire le taux du droit des pauvres au dixième en sus est donc certainement contraire à l'article 2 de la loi du 8 thermidor an V qui avait fixé ce taux au quart de la recette (1).

Mais, en raison de la confusion des pouvoirs qui existait à l'époque où elle a été prise, on peut admettre qu'elle a une valeur supérieure à celle d'un simple arrêté ministériel et, du reste, il serait difficile de revenir sur la pratique qu'elle a autorisée.

Quoi qu'il en soit, rien n'autorise à déroger autrement aux prescriptions des lois et décrets qui ont organisé le droit des pauvres. Nous considérons donc comme illégal l'usage qui s'est établi à Paris de dépasser encore la latitude donnée au préfet de la Seine par l'article 2 de la décision du 9 mai 1809 et de réduire le taux de perception du quart à 5 % de la recette pour les bals, fêtes ou spectacles donnés dans un but de bienfaisance par une œuvre n'intéressant

1. Par application de cette décision du ministre de l'Intérieur, un arrêté du préfet de la Seine réduit chaque année le taux de la perception du droit des pauvres de 25 % à 15 % pour les bals et de 25 % au onzième pour les autres établissements tarifés au quart. (V. à titre d'exemple l'arrêté du 23 février 1912.

pas les pauvres de Paris et à 1 % pour les mêmes fêtes ou spectacles lorsqu'il s'agit de venir en aide aux nécessiteux français ou étrangers habitant Paris(1).

L'habitude d'accorder de telles remises ou modérations provient en partie de la difficulté d'interpréter les textes législatifs qui régissent le droit des pauvres et de déterminer son véritable caractère. Mais elle provient surtout du désir de certaines administrations locales soit d'éviter les protestations des directeurs de spectacle, soit de permettre à de petites entreprises théâtrales peu florissantes de continuer leur exploitation.

Ces deux motifs sont d'ailleurs juridiquement aussi peu valables l'un que l'autre et ils ne justifient nullement une exemption ou une modération quelconque du droit des pauvres, que seul le législateur pourrait autoriser.

Quant aux remises ou aux modérations accordées aux fêtes données dans un but de bienfaisance, elles sont plus facilement excusables, mais nous sommes obligés de constater qu'elles sont également contraires à la loi.

§ 4. — TIMBRE-QUITTANCE.

Les quittances délivrées aux entrepreneurs de spectacle pour constater l'encaissement des sommes ver-

1. Ces modérations sont prévues tous les ans dans le même arrêté que celles qui sont accordées par application de la décision du 9 décembre 1809. (V. arrêté du préfet de la Seine du 23.2.1912 précité.)

Au sujet des droits auxquels sont soumises les fêtes de bienfaisance cf. C. d'État 20 novembre 1885 ; Cons. de préf. de la Seine, 10 juin 1882 (Nielly et Seigneur. *Le Droit des Pauvres*, p. 99 et p. 101).

sées à titre de droit des pauvres sont passibles, comme toutes les quittances délivrées par les comptables publics, du timbre de 0 fr. 25, lorsque ces sommes dépassent 10 francs (l. 8 juillet 1865, art. 4 et l. 23 août 1871, art. 2).

D'une part en effet l'exemption du droit de timbre accordée par l'article 10 du décret des 10-17 juin 1791 aux quittances des contributions directes et taxes y assimilées perçues au profit de l'État ne peut être étendue aux perceptions municipales, ni *a fortiori* à celles des établissements publics, et, d'autre part, les entrepreneurs de spectacle n'étant pas, ainsi que nous l'avons dit ci-dessus, des comptables de deniers publics, on ne peut considérer les quittances qui leur sont délivrées comme des pièces d'ordre échangées entre agents d'un même service (1).

Le droit de timbre de 0 fr. 25 frappe d'ailleurs aussi bien les quittances qui sont délivrées par des fermiers ou des régisseurs intéressés, que celles qui sont délivrées directement par les receveurs des établissements de bienfaisance, car la loi du 8 juillet 1865 précitée n'atteint pas seulement les comptables directs, mais aussi les comptables indirects ou auxiliaires qui agissent au nom et comme représentants des premiers (2).

Quant aux quittances particulières remises par le receveur au fermier ou au régisseur pour constater le versement des sommes encaissées par ce dernier, l'administration de l'enregistrement a décidé à diverses

1. Sol. Enregistrement, 10 mai 1900 (*Revue des établ. de bienf.*, 1901, p. 181).

2. Déc. min. fin., 10 juin 1886 [S. 87, 2, 248 ; P. 87.1, 1258 ; D. 87, 5.436].

reprises qu'elles constituaient des documents d'ordre exempts de l'impôt, attendu qu'elles se rapportent à des mouvements de fonds entre agents d'un même établissement (1).

1. Cf. Sol. Enregistrement, 20 juillet 1896 (*Revue des services financiers*, 1898, p. 21 et *Rev. des établissements de bienf.*, 1901, p. 181.)

CHAPITRE III

Poursuites.

SECTION I

Quelle est la procédure à suivre pour exercer les poursuites ?

Nous avons examiné dans le chapitre précédent les divers systèmes employés pour percevoir le droit des pauvres ; nous allons étudier maintenant la procédure suivant laquelle les établissements de bienfaisance peuvent poursuivre le recouvrement de cette taxe contre les entrepreneurs de spectacle qui refusent de l'acquitter.

Lorsqu'un particulier ne peut obtenir le paiement d'une somme qui lui est due, il n'a en général, à moins que son droit ne soit constaté par un contrat authentique, d'autre ressource que de demander au tribunal compétent de lui donner, sous forme de jugement, un titre exécutoire qui lui permette de poursuivre son débiteur jusqu'à la saisie et à la vente, s'il y a lieu.

Au contraire, la loi a dispensé l'État, les départements, les communes et certains établissements publics de s'adresser aux tribunaux pour exercer leurs droits : une présomption légale de vérité s'attachant

en effet à la créance mise en recouvrement par l'autorité administrative, celle-ci a reçu le pouvoir de se créer à elle-même un titre dont elle peut poursuivre immédiatement l'exécution (1).

Les divers titres exécutoires ainsi institués par la loi pour le recouvrement des recettes publiques peuvent être groupés en quatre catégories, savoir :

1° Les états exécutoires créés en faveur de l'État (2), des départements (3), des communes (4) et de certains établissements publics, notamment des hôpitaux et hospices (5) et des bureaux d'assistance (6), en vue de poursuivre le recouvrement de toutes celles de leurs créances pour lesquelles la loi n'a pas prévu un mode spécial de recouvrement (7).

1. Cf. Berthelemy. *Traité El. de Dr. adm.*, 7^e édition, 1913, p. 517, 529 et 531 ; Dumesnil et Pallain. *Traité de la législ. du Trésor public* ; Jèze. *Sc. des fin.*, 5^e éd., 1912, p. 241 et suiv.

2. L. 13 avr. 1898, art. 54.

3. L. 10 août 1871, art. 64.

4. L. 18 juil. 1837, art. 63 et l. 5 av. 1884, art. 154.

5. L. 7 août 1851, art. 13.

6. L. 15 juil. 1893, art. 31.

7. Les poursuites relatives aux créances recouvrables par voie d'états exécutoires doivent, depuis la loi du 18 juil. 1911, art. 21, être dirigées comme en matière de contributions directes ; aussi la distinction que nous faisons entre la procédure des contributions directes et celle des états exécutoires n'a-t-elle plus autant d'intérêt que naguère. Néanmoins elle conserve une certaine utilité, d'une part, parce que la forme des états exécutoires n'est pas la même que celle des rôles, et d'autre part, parce que, suivant les termes de l'instruction du ministre des Finances du 27 juillet 1912, l'assimilation des états exécutoires aux rôles est exclusivement limitée au mode d'exercice des poursuites et qu'elle n'apporte de changement ni au mode d'exigibilité des produits des communes et des hospices (paiement par douzièmes), ni aux règles relatives au privilège, ni, ajouterons-nous, au délai de la prescription, à la compétence et aux effets des oppositions.

2° Les contraintes administratives (1) décernées par le ministre des Finances et par divers autres fonctionnaires contre certains débiteurs du Trésor (arrêtés de débet, poursuites contre les comptables, etc.)

3° Les contraintes administratives rendues exécutoires par le juge de paix, qui sont la base des poursuites en matière de contributions indirectes (2).

4° Les rôles rendus exécutoires par le préfet qui sont la base des poursuites en matière de contributions directes (3).

L'article 2 du décret du 8 fructidor an XIII ayant prescrit de suivre en matière de droit des pauvres, ainsi que nous l'avons démontré plus haut (4), la même procédure de poursuites qu'en matière de contributions directes, il ne semble guère douteux *a priori* que les poursuites à exercer pour le recouvrement de cette taxe doivent avoir pour point de départ et pour base l'émission d'un rôle.

Il existe cependant sur ce point, à la fois dans la pratique, dans la doctrine et dans la jurisprudence, une

1. Rappelons qu'on entend par contrainte en matière fiscale un mandement décerné contre un redevable de deniers publics ou de droits acquis au fisc, pour le mettre préalablement en demeure de se libérer et pour, à défaut de paiement, donner ouverture aux poursuites.

2. Il existe aussi en matière de domaine des contraintes visées par le président du tribunal civil.

3. Nous adoptons, on le voit, la théorie soutenue par la dernière édition de l'ouvrage de Durieu sur les poursuites en matière de contributions directes, à savoir que le rôle est le véritable titre exécutoire qui sert de base à ces poursuites et que les contraintes ultérieures avant sommation et avant commandement sont un simple ordre de service, un pouvoir d'agir donné à l'agent des poursuites par le Receveur particulier des Finances et par le sous-préfet. (Durieu, *Poursuites en matière de contributions directes*, 1894, p. 447 et 448).

4. V. ci-dessus, p. 17.

telle confusion, qu'il est indispensable d'expliquer pourquoi l'émission d'un rôle est bien en effet le seul moyen régulier d'engager les poursuites.

En fait, à peu près tous les systèmes de recouvrement ont été employés : on s'est servi d'états exécutoires visés par le sous-préfet, de contraintes visées par le préfet, de contraintes visées par le sous-préfet, de contraintes visées par le préfet en Conseil de préfecture et même de contraintes visées par le Conseil de préfecture seul (1).

Le visa du Conseil de préfecture seul et celui du préfet en Conseil de préfecture sont, il est vrai, abandonnés depuis longtemps, car on n'a pas tardé à se rendre compte qu'ils ne répondaient à rien. Mais les états exécutoires et les contraintes visées par le préfet ou par le sous-préfet sont encore employés actuellement, sans que ni les établissements de bienfaisance, ni les auteurs, ni la jurisprudence paraissent savoir exactement quel est de ces trois sortes de titres exécutoires celui qui est conforme à l'article 2 du décret du 8 fructidor an XIII (2).

1. On trouve un exemple de contrainte visée par le Conseil de préfecture seul dans un arrêté du Conseil de préfecture de la Seine du 23 juillet 1828 et des exemples de contraintes visées par le préfet en Conseil de préfecture dans la collection Leguay (*Archives de l'Assistance Publique de Paris*, contrainte datée du 22 janvier 1827) et dans un arrêt du Conseil d'État du 5 novembre 1831.

2. Cf. notamment : Worms. *Le Droit des Pauvres*, p. 188 et 189, qui confond visiblement les contraintes et les états exécutoires. L'instruction générale du ministre des Finances du 20 juin 1859 admet elle-même la compétence des sous-préfets pour viser les contraintes en matière de droit des pauvres ; mais cette instruction n'ayant d'autre autorité que celle qui s'attache à une circulaire ministérielle quelconque, on ne peut en tirer argument pour réfuter nos conclusions.

Cette question commence cependant à être débattue, ainsi que l'a signalé le commissaire du Gouvernement au Conseil de préfecture de la Seine dans ses conclusions à propos d'un arrêté de ce conseil en date du 2 juillet 1910 (1). La légalité de la procédure des états exécutoires et la compétence des sous-préfets pour viser les contraintes en matière de droit des pauvres ont en effet été mises en doute récemment dans un article du *Mémorial des Percepteurs* (2) et dans les notes insérées dans le *Recueil des arrêts du Conseil d'État* sous un arrêt du 19 juillet 1901 (3). Mais les auteurs de cet article et de ces notes ont indiqué seulement la question sans la résoudre. Nous allons compléter leurs observations et démontrer, d'une part, que le recouvrement par voie d'états exécutoires et le recouvrement par voie des contraintes visées par le sous-préfet doivent être condamnés et, d'autre part, que, si les contraintes visées par le préfet peuvent être considérées comme régulières, c'est uniquement parce qu'elles équivalent à des rôles et à la condition de les traiter comme telles.

En premier lieu, il nous paraît impossible de recouvrer le droit des pauvres par voie d'états exécutoires pour trois raisons : 1° parce que le décret du 8 fructidor an XIII, en organisant les poursuites en cette matière, ne pouvait avoir en vue le recouvrement par voie d'états exécutoires, puisque ces états n'ont été créés qu'en 1837 pour les communes et en 1851 pour

1. *Jur. des Cons. de préf.*, 1910, p. 204.

2. *Mém. des perc.*, 1894, p. 136.

3. *Rec. Arr. Cons. d'État*, Lebon chr., 1901, p. 660.

les hôpitaux et hospices ; 2° parce que ce mode de recouvrement ne s'applique qu'aux créances pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement et que tel n'est pas le cas du droit des pauvres, puisque l'article 2 du décret du 8 fructidor an XIII prévoit pour cette taxe une procédure de poursuites bien déterminée, celle des contributions directes (1) ; 3° parce que, s'il est possible de recouvrer par voie d'états exécutoires les créances des hôpitaux et hospices et celle des bureaux d'assistance, il n'en est pas de même au contraire, suivant l'opinion générale, pour les créances des bureaux de bienfaisance (2), d'où il résulte que, si le droit des pauvres devait être recouvré de cette manière, deux seulement des trois catégories d'établissements de bienfaisance appelés à en bénéficier pourraient exercer directement des poursuites contre les

1. On pourrait objecter, il est vrai, que l'article 21 de la loi du 18 juillet 1911 ayant prescrit de poursuivre le recouvrement des états exécutoires suivant la même procédure qu'en matière de contributions directes, il n'y a plus désormais aucune incompatibilité entre les dispositions de l'article 2 du décret du 8 fructidor an XIII et le recouvrement par voie d'états exécutoires. Mais cette objection est sans valeur, parce que la loi du 18 juillet 1911 n'a pu avoir pour effet de rendre régulier l'usage des états exécutoires en matière de droit des pauvres, si ce procédé de recouvrement était illégal autrefois. Du reste, de toutes façons, cette loi ne peut s'appliquer qu'aux états exécutoires des hôpitaux, puisque ceux des bureaux de bienfaisance n'existent pas et que ceux des bureaux d'assistance continuent à suivre la procédure antérieure, la loi de 1911 ayant oublié de les viser. De plus, les arguments qu'on peut en tirer n'atteignent pas les deux autres parties de notre raisonnement.

2. Cf. *Rec. Arr. Cons. d'État*, 1901, p. 659, note sous arr. du 19 juil. 1901 ; *G. Caen*, 12.1.1881 (S. 1884.1.145 notes) ; *Mém. perc.*, 1894, p. 136.

entrepreneurs de spectacles, ce qui serait extrêmement gênant.

Le recouvrement par voie d'états exécutoires doit donc être rejeté et les poursuites engagées de cette manière seraient entachées de nullité comme basées sur un titre sans valeur (1).

Que faut-il penser maintenant de la possibilité de poursuivre le recouvrement du droit des pauvres par voie de contrainte ?

1. En ce sens : *Mém. perc.*, 1894, p. 136 : Trib. Apt, 13 juin 1893 ; *Rec. Arr. Cons. d'État*, Lebon chr. 1901, p. 660, note sous arrêt du 19 juillet 1901 ; — Cons. d'État, 21 sept. 1859, Borsat de Lapeyrouse [P. adm. chr.]

Il convient de remarquer cependant que si l'état dressé par le maire avait été rendu exécutoire par le préfet et non par le sous-préfet, rien n'empêcherait de le considérer comme équivalent à un rôle et comme constituant par suite un titre exécutoire régulier.

C'est ce qu'a fait le tribunal de Cahors dans un jugement du 3 mars 1896 [*Gaz. Pal.*, 1896, 1, sup. 38] dont nous extrayons le passage suivant :

« Attendu, sur le deuxième point, que l'article 154 de loi de 5 avril 1884 dispose que les recettes municipales, pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement, s'effectuent sur des états dressés par le maire.

« Attendu qu'il est vrai que le décret du 8 fructidor an XIII renvoie en ce qui concerne les poursuites à faire pour assurer le recouvrement du droit des pauvres aux lois relatives au recouvrement des contributions directes et indirectes, mais qu'aucune de ces lois, notamment l'arrêté des Consuls du 16 thermidor an VIII, ne prescrit que l'état des taxes à recouvrer soit dressé par le préfet ; qu'en effet l'article 13 de ce décret dispose au contraire que les rôles des contributions directes seront non point dressés, mais rendus exécutoires par le préfet ; que, dans l'espèce, le maire seul, en sa qualité de maire et de président des commissions administratives des établissements hospitaliers auxquels la taxe revenait, pouvait seul dresser l'état dont il s'agit, qu'au surplus cet état avait été régulièrement approuvé et rendu exécutoire par le préfet ; qu'il constituait donc un titre légal pour la poursuite... »

Ecartons tout de suite les contraintes visées par le juge de paix, puisqu'elles sont spéciales aux poursuites en matière de contributions indirectes et par suite incompatibles avec les dispositions de l'article 2 du décret du 8 fructidor an XIII, qui prescrit ici la procédure des contributions directes (1).

Restent les contraintes visées par un fonctionnaire de l'ordre administratif (2). Ces contraintes interviennent dans des cas spéciaux, notamment pour des créances constatées par des arrêtés de débet pris par

1. Le visa par le juge de paix des contraintes en matière de droit des pauvres serait du reste absolument inconciliable avec l'attribution aux tribunaux administratifs de la connaissance des contestations consécutives à l'opposition à ces contraintes. Il y aurait là une violation évidente du principe de la séparation des juridictions : c'est en effet le visa d'une autorité administrative qui est le plus naturel en matière de contraintes, puisqu'il s'agit de donner la force exécutoire à un acte administratif et si l'intervention du juge de paix est requise par exception pour les contraintes décernées en matière de contributions indirectes, c'est uniquement parce que la matière, au fond, est de la compétence de l'autorité judiciaire. (Cf. Chauveau et Tambour, *Code d'instruction crim.*, t. II, p. 113.)

Un arrêt du Conseil d'État du 13 mars 1860 [Lebon chr., Galy, p. 213.] décidant qu'il n'appartient qu'aux tribunaux judiciaires de connaître d'une opposition à un acte intitulé contrainte, rédigé et signé par le fermier des droits de pâturage et déclaré exécutoire par le juge de paix peut être considéré comme une application et une consécration de ce principe. (V. *Rép. Gén. alph. de Dr. français*, v° *Contributions directes*, n° 3124.)

2. A la différence des états exécutoires, ces contraintes emportent hypothèque judiciaire (avis du Cons. d'État, 16-25 thermidor an XIII); Cf. Berthélemy. *Traité él. de Dr. adm.*, 7^e éd. 1913, p. 517, 518, et 529 note 2.

De plus, nous pensons que les dispositions de la loi du 18 juillet 1911 citée ci-dessus (v. p. 40, note 7) concernant les états exécutoires ne leur sont pas applicables.

Il y a donc intérêt à distinguer ces deux sortes de titres exécutoires.

les ministres, pour des créances résultant d'un déficit constaté dans la caisse d'un comptable, etc... Or ces cas n'ont rien de commun avec le droit des pauvres.

Comment, dans ces conditions, l'usage a-t-il pu s'établir de recouvrer cette taxe par voie de contraintes visées par le préfet ou par le sous-préfet ? On ne peut expliquer ce fait que par la confusion qui a existé longtemps entre les contraintes administratives ayant la qualité de titres exécutoires et les contraintes visées par le sous-préfet qui interviennent dans la procédure des poursuites en matière de contributions directes et qui sont, ainsi que nous l'avons déjà signalé plus haut en note (1), non pas des titres exécutoires, mais seulement des ordres de service donnés à l'agent des poursuites (2).

Cette confusion a été dissipée définitivement dans la dernière édition de l'ouvrage de Durieu sur les poursuites en matière de contributions directes et il est admis aujourd'hui unanimement que le rôle seul constitue le véritable titre exécutoire en vertu duquel sont exercées ces poursuites.

1. V. ci-dessus, p. 41, note 3.

2. D'après le décret du 23 juillet 1912, les contraintes avant sommation avec frais ne sont plus soumises au visa du sous-préfet, mais seulement au visa du receveur particulier des Finances. Ce changement peut être considéré comme un argument de plus en faveur de la théorie adoptée par les auteurs de la dernière édition de l'ouvrage de Durieu, suivant laquelle les contraintes en matière de contributions directes ne sont pas des titres exécutoires. Les receveurs particuliers des Finances n'ont pas en effet qualité pour délivrer des actes de cette nature et si le décret du 23 juillet 1912 leur a confié le soin de viser les contraintes avant sommation avec frais, c'est parce que ces contraintes ne sont pas autre chose qu'un ordre donné pour assurer l'exécution du titre déjà existant, le rôle.

Il faut donc en conclure qu'il ne peut y avoir de poursuites régulières en matière de droit des pauvres comme en matière de contributions directes qu'à la condition d'établir préalablement un rôle rendu exécutoire par le préfet et que, par suite, les contraintes visées par le sous-préfet sont absolument sans valeur si elles ne sont pas précédées de cette formalité essentielle.

Quant aux contraintes visées par le préfet, on peut les tenir pour valables en les regardant comme des espèces de rôles (1). Mais alors il est bien plus simple et bien plus commode de leur donner le nom de rôle, car cette appellation rend plus sensible la similitude qui doit exister entre les poursuites en matière de contributions directes et les poursuites en matière de droit des pauvres. C'est ainsi que l'obligation d'envoyer aux entrepreneurs de spectacle poursuivis des avertissements, des sommations sans frais et des som-

1. La plupart des auteurs et la jurisprudence sont du reste arrivés plus ou moins inconsciemment à cette conclusion. On dit partout en effet que les contraintes en matière de droit des pauvres tiennent lieu de rôle et chaque fois que les tribunaux ont eu à se prononcer sur la validité d'une contrainte ou d'un état exécutoire en cette matière, ils se sont préoccupés de savoir si le visa avait été donné par le préfet, en se basant sur ce que ce fonctionnaire a seul qualité pour viser les rôles des contributions directes. Cf. notamment en ce sens le jugement du tribunal de Cahors du 3 mars 1896 que nous avons cité ci-dessus (page 45 note 1) et un arrêt de la Cour d'appel de Paris du 28 janvier 1832 [J. P. 1832.2.106], dans lequel nous relevons le passage suivant : « Considérant que l'article 13 de l'arrêté du 16 thermidor an VIII attribuant au préfet le droit de rendre exécutoires les rôles des contributions directes, c'est également au préfet qu'il appartient de donner la force exécutoire aux contraintes décernées par le régisseur des droits des indigents pour le recouvrement desdits droits. »

mations avec frais suivant les prescriptions de l'arrêté du 16 thermidor an VIII paraîtra évidente et facile à appliquer si l'on donne au titre exécutoire qui sert de base aux poursuites le nom de rôle, tandis que si on l'appelle contrainte, il est fatal que l'on tombe dans la confusion existant actuellement à ce sujet et qu'on finisse par ne plus savoir comment il faut libeller cette contrainte, par qui il faut la faire viser, quel degré de force exécutoire on doit lui reconnaître et quels sont les actes de poursuite qui doivent la suivre (1).

SECTION II

Procédure des Poursuites.

La nécessité d'établir un rôle ainsi démontrée, nous allons rechercher maintenant comment doit être dressé ce rôle et quelles sont les diverses phases

1. Les établissements de bienfaisance sont si peu fixés sur ces divers points qu'en dehors des variations signalées plus haut (p. 42) en ce qui concerne la forme et la nature du titre exécutoire à employer, on constate que les uns envoient des sommations sans frais et des sommations avec frais avant de passer au commandement et à la saisie, tandis que les autres se dispensent de ces formalités, qui sont cependant prescrites par l'arrêté du 16 thermidor an VIII. L'Assistance Publique de Paris elle-même, qui a très souvent l'occasion d'exercer des poursuites en matière de droit des pauvres, a suivi jusqu'à ces derniers temps une procédure très simplifiée, mais absolument irrégulière puisqu'elle ne tenait aucun compte des prescriptions de l'arrêté du 16 thermidor an VIII. Depuis le mois d'octobre 1912, elle est revenue à la procédure des contributions directes, qui paraît avoir été abandonnée vers 1830 et elle est ainsi rentrée dans la régularité après plus de quatre-vingts ans d'erreur, sans que d'ailleurs — chose curieuse — aucun tribunal, ni aucun redevable se soit jamais aperçu jusqu'ici qu'elle en était sortie.

par lesquelles doit ensuite passer la procédure des poursuites.

Nous nous inspirerons pour cela des principes suivants énoncés par Laferrière (1) : « Les règles exposées pour les contributions directes s'appliquent en principe aux taxes assimilées, qui sont perçues, soit au profit de l'État, soit au profit des communes, soit au profit des associations syndicales, des établissements publics et des associations d'habitants dûment autorisées. Elles s'appliquent aussi d'une manière générale à toutes les perceptions, même les plus spéciales et les plus accidentelles, qui doivent être d'après la loi recouvrées dans la forme des contributions directes ou des contributions publiques ». Il résulte de ces expressions, dont l'équivalence a été reconnue par la jurisprudence que la perception doit avoir lieu en vertu d'un rôle rendu exécutoire par le préfet.

«... Parmi les taxes assimilées, il y en a quelques-unes qui diffèrent des contributions directes proprement dites au point de vue de l'émission des rôles et du mode d'acquittement de la taxe. De là découlent aussi certaines différences relatives aux formes et aux délais de réclamation... Nous n'insisterons pas sur ces particularités. Elles montrent que l'assimilation faite par le législateur entre le contentieux des taxes assimilées, et celui des contributions directes n'est pas sans comporter quelques restrictions.

1. Laferrière. *Traité de la Juridiction administrative*, t. II, p. 293 et suiv.

*« Mais on ne doit déroger aux règles générales de
« la matière qu'avec beaucoup de réserve et seule-
« ment si les règles spéciales de la taxe ne peuvent
« pas se concilier avec elles. »*

*
* *

Par analogie avec la division généralement adoptée pour l'étude de la procédure des poursuites en matière de contributions directes, nous distinguerons : A) la procédure ordinaire des poursuites ; B) la procédure des poursuites à exercer hors de l'arrondissement ou du département ; C) la procédure des poursuites dirigées contre des tiers ; D) la procédure des poursuites en cas d'urgence ; E) la procédure des poursuites par la poste.

A. — Procédure ordinaire.

§ 1. — RÔLE.

Lorsque le droit des pauvres est perçu à chaque séance par contrôle direct, il est évidemment impossible de dresser un rôle avant la perception. Il serait au contraire facile d'en établir un lorsque le droit est perçu par abonnement. Mais dans l'un et l'autre cas cette formalité est absolument inutile tant qu'il n'y a pas lieu à poursuites, car si la procédure des contributions directes est prescrite en matière de poursuites, il n'en est pas de même, ainsi que nous l'avons dit ci-dessus, en ce qui concerne la perception et aucun texte ne permet de penser que le droit des pauvres doive être perçu en vertu d'un rôle ni

même qu'il soit nécessaire d'en établir un après coup pour régularisation (1).

Le rôle n'est donc ici que le préliminaire des poursuites, préliminaire indispensable d'ailleurs, puisqu'il est le fondement de tous les actes de poursuite et d'exécution qui doivent suivre et le point de départ de tous les délais à observer.

Ceci étant, chaque fois qu'un entrepreneur de spectacle refusera de payer le droit des pauvres, le receveur de l'établissement de bienfaisance, le fermier ou le régisseur intéressé (2) dressera un état indiquant le nom de l'entrepreneur de spectacle et les sommes à recouvrer (3).

Cet état devra être signé, en province par le maire, président des commissions administratives des hospices et du bureau de bienfaisance et président du bureau d'assistance, et à Paris par le directeur de l'Administration générale de l'Assistance Publique ; puis il sera soumis à l'homologation du préfet suivant les formes usitées pour les rôles des autres taxes assimilées aux contributions directes (4).

1. V. ci-dessus, p. 20, note 1 et p. 26.

2. V. ci-après, p. 85.

3. En cas d'abonnement, il est facile d'établir le montant de ces sommes ; en cas de contrôle direct, on se basera sur les constatations faites par le contrôleur. Le règlement sur la perception du droit des pauvres établi comme nous l'avons dit ci-dessus, page 28, devra prévoir les difficultés qui peuvent s'élever à ce sujet et donner aux contrôleurs les moyens de les résoudre. Voir à ce sujet, à titre d'exemple, l'article 13 du règlement en vigueur à Paris, dont nous donnons le texte ci-après aux annexes.

4. Signalons ici que les rôles en matière de droit des pauvres sont soumis au droit de timbre ; nous avons groupé d'ailleurs sous une rubrique spéciale toutes les questions relatives au timbre et à l'enregistrement (v. plus loin, p. 100).

Le rôle ainsi établi est-il utile de le publier ?

La publication des rôles est prescrite et réglée par l'article 5 de la loi du 4 messidor an VII. Elle a sa raison d'être pour les rôles des contributions directes ordinaires, parce qu'ils intéressent de nombreux contribuables et qu'ils sont le fondement de la perception. Au contraire en matière de droit des pauvres le rôle ne comprend le plus souvent qu'un ou deux redevables à poursuivre et il n'est de toutes façons que le titre qui sert de base aux actes d'exécution. Nous sommes donc d'avis que la publication du rôle est ici inutile et qu'il n'est même pas nécessaire, pour suppléer à cette formalité, de notifier aux intéressés une copie, ni à plus forte raison l'original du rôle. L'avertissement dont nous allons parler tout à l'heure pourra tenir lieu de la publication, s'il contient un relevé des indications portées sur le rôle et si sa remise au redevable a lieu avec des garanties suffisantes pour qu'il ne puisse pas prétendre ensuite ne l'avoir pas reçu (1).

Le plus souvent les droits à recouvrer s'appliquent à des fêtes ou à des spectacles qui se renouvellent périodiquement. Il y aura donc lieu d'émettre de nouveaux rôles à mesure que les poursuites

1. Un grand nombre de décisions du Conseil d'État ont du reste considéré la remise de l'avertissement, la notification d'un acte de poursuite ou même le paiement volontaire fait par le redevable comme équivalant à la publication du rôle ; v. en ce sens : *Rép. Gén. alph. du Dr. franç.*, v. *Contributions directes*, n° 1851 et suiv. ; Cf. également un article très documenté sur cette question dans le *Mém. des perc.* 1908, p. 97. Il existe cependant quelques rares décisions en sens contraire (Cf. *Rép. gén. du Dr. fr.*, v° préc., n° 1849 et 1850).

devront porter sur de nouvelles sommes (1). Mais il est inutile d'en établir un pour chaque séance : il est suffisant de grouper au contraire plusieurs séances dans un seul rôle.

De toutes façons, chaque rôle devra être suivi d'un nouvel avertissement et d'une nouvelle sommation sans frais (2). Au contraire les actes de poursuite ultérieurs, c'est-à-dire les actes de poursuite avec frais pourront comprendre toutes les sommes portées sur les rôles déjà émis (3).

§ 2. — AVERTISSEMENT OU AVIS.

L'avertissement est une notification officielle faite par le percepteur ou receveur au redevable pour l'empêcher de prétendre qu'il ignorait sa dette.

Conformément aux lois des 25 mars 1817, article 71

1. Au sujet de l'annualité des rôles en matière de droit des pauvres, v. ci-après, page 103.

2. Arg. l. 25 mars 1817, art. 71 et 72 ; l. 15 mai 1818, art. 51 ; Règle 21 déc. 1839, art. 21 ; Cf. Durieu, *Poursuites en matière de contributions directes*, comm. sur l'art. 21, n° 16.

3. Régl. 21 déc. 1839, art. 22 et 43 *bis* ; Cf. Durieu, *op. préc.*, comm. sur ces deux articles.

Les rôles en matière de droit des pauvres n'étant pas rigoureusement annuels et ce droit n'étant pas perçu par exercices, nous pensons que les actes de poursuite avec frais peuvent comprendre même des sommes s'appliquant à l'année précédente devenues exigibles dans le cours des poursuites. Cela nous semble d'autant plus soutenable que les dispositions des articles 22 et 43 *bis* du règlement de 1839 desquelles il résulte qu'il faut recommencer tous les degrés de poursuites pour les droits afférents à un nouvel exercice en comprenant toutefois l'ancienne dette dans les actes à signifier ne sont prescrites par aucune loi et que leur violation n'entraînerait certainement pas la nullité d'actes faits contrairement à cette règle.

et 15 mai 1818, articles 50 et 51, les avertissements doivent être envoyés aux intéressés aussitôt après l'émission du rôle.

En matière de droit des pauvres, comme nous l'avons dit ci-dessus, l'avertissement peut tenir lieu de la publication du rôle à condition qu'il contienne un relevé exact des sommes portées sur le rôle. Il doit, d'autre part, conformément à l'article 50 de la loi du 15 mai 1818, mentionner les lois ou décrets en vertu desquels le paiement de la taxe est exigé ou tout au moins la loi des finances de l'exercice en cours (circ. du 12 mai 1830); mais cette mention, dont l'omission n'entraîne pas du reste la nullité de l'avertissement, est presque tombée en désuétude et les modèles d'avis annexés à l'instruction du ministre des Finances du 27 juillet 1912 ne la signalent même pas.

L'avertissement sera adressé à l'entrepreneur de spectacle poursuivi aussitôt après que le rôle aura été rendu exécutoire par le préfet.

D'après l'article 51 de la loi du 15 mai 1818, les frais de confection et de remise de chaque avertissement sont fixés à 5 centimes et ajoutés dans le rôle au montant de la taxe. Mais cette disposition étant considérée comme ne s'appliquant pas aux impositions communales (1), il faut décider également que les receveurs des établissements de bienfaisance ne peuvent percevoir aucun frais pour l'envoi des avertissements en matière de droit des pauvres.

1. Cf. notamment : *Dic. des perc.*, *vo* *taxe sur les chiens* et *vo* *frais de distribution des premiers avertissements*.

§ 3. — SOMMATION SANS FRAIS.

La sommation sans frais est un second avertissement donné au contribuable, lorsque l'impôt est devenu exigible, pour lui rappeler, que, faute de se libérer dans les huit jours, il y sera contraint par les voies de droit.

Cette formalité, qui doit être indépendante de l'avertissement, est prescrite par la loi du 25 mars 1817, article 72, et par la loi du 15 mai 1818, article 51, § 2. Ces mêmes articles ajoutent que les poursuites avec frais ne peuvent commencer que huit jours après la remise de la sommation gratis.

Le droit des pauvres étant exigible au moment où le rôle est émis, rien ne s'opposerait strictement à ce que la sommation sans frais fût adressée aux redevables aussitôt après l'avertissement ou en même temps que lui ; mais il est plus conforme aux intentions du législateur de laisser s'écouler quelques jours entre ces deux formalités, de manière que le redevable, prévenu d'abord de la somme qu'il doit payer, ne soit sommé qu'après un certain intervalle d'avoir à se libérer (1).

1. L'envoi d'un avertissement, puis d'une sommation sans frais se conçoit dans le recouvrement des contributions directes ordinaires, parce que ces deux avis remplissent en but différent, le premier étant un avis de publication du rôle qui permet au contribuable d'introduire, s'il y a lieu, sa réclamation et le second étant une mise en demeure d'avoir à se libérer. Au contraire, en matière de droit des pauvres, ces deux formalités font double emploi, puisque le redevable connaît toujours le montant de sa dette avant même l'émission du

La sommation sans frais n'est soumise à aucune forme spéciale ; il a même été jugé qu'elle pouvait être adressée au redevable sous forme de simple lettre missive (1). Le règlement de 1839 indique seulement qu'elle doit être remise au domicile du redevable (art. 21). Elle peut être établie sur des imprimés conformes au modèle n° 51 de l'instruction du ministre des Finances du 27 juillet 1912.

Aucun frais n'est prévu pour la confection ou la distribution des sommations gratis.

§ 4. — SOMMATION AVEC FRAIS (2).

a) *Contrainte avant sommation avec frais.* — Pour pouvoir commencer les poursuites avec frais, le receveur de l'établissement de bienfaisance — ou bien le fermier ou le régisseur intéressé par l'intermédiaire de ce dernier — doivent demander au receveur particulier des finances de décerner une contrainte. De-

rôle et que, le droit étant exigible immédiatement, il serait, par suite, possible de délivrer la sommation gratis en même temps que l'avertissement ou plus simplement de combiner ces deux avis en un seul. Nous pensons cependant, en raison des termes formels des articles précités de la loi du 25 mars 1817 et de la loi du 15 mai 1818, qu'il est préférable d'envoyer successivement un avis, puis une sommation sans frais ainsi que cela se fait d'ailleurs pour les autres taxes assimilées dont le paiement est également exigible aussitôt que le rôle est publié. (Cf. Durieu, *Poursuites en matière de contributions directes*, com. sur les art. 21 et 21 bis, n° 5.)

1. Cass., 10 mars 1873, Legoubey (S. 73.1.331 ; P. 73.944 ; D. 73.1.275).

2. La sommation avec frais peut être précédée facultativement d'un « dernier avis avant sommation avec frais ». Cet avis dont aucune loi ne prescrit l'envoi n'est envoyé pour les taxes municipales de Paris que lorsque la somme à recouvrer dépasse 1.000 francs.

puis le décret du 23 juillet 1912 (1), les contraintes à fin de sommation avec frais ne sont plus soumises au visa du sous-préfet. C'est le receveur particulier des finances qui a qualité pour les viser. Dans la Seine, les contraintes décernées par le receveur de l'Administration générale de l'Assistance Publique (2) ou par les receveurs des établissements de bienfaisance des autres communes du département de la Seine, seront visées par le receveur central de la Seine.

Les contraintes à fin de sommation avec frais pourront être rédigées conformément au modèle n° 21 de l'instruction du ministre des Finances du 27 juillet 1912 au verso d'un état indiquant le nom de l'entrepreneur ou des entrepreneurs de spectacle à poursuivre ainsi que le montant des droits à recouvrer.

Elles doivent être rédigées en double expédition, dont l'une reste entre les mains du receveur de l'établissement de bienfaisance et l'autre peut être remise, s'il y a lieu, à l'agent des poursuites (règlement du 21 décembre 1839, art. 23).

Elles sont exécutoires, de même que les contraintes à fin de commandement non seulement pour les sommes qui y sont indiquées, mais encore pour toutes celles qui sont dues au moment de la mise à exécution et qui sont portées sur un rôle (3).

Elles ne sont soumises ni au timbre, ni à l'enregistrement.

b) *Bulletin de sommation avec frais.* — Le bulletin

1. Cf. Instr. min. Fin., 27 juil. 1912.

2. Le décret du 23 juillet 1912 ayant oublié de parler de ces contraintes, c'est la seule solution qui puisse être adoptée actuellement.

3. *Mém. perc.*, 1889, p. 96.

de sommation avec frais peut être préparé dès que la contrainte a été signée par le receveur particulier des finances, mais il ne peut être notifié ou adressé au redevable que dix jours francs après le jour où le droit est devenu exigible, c'est-à-dire après la séance pour laquelle le recouvrement du droit est poursuivi ou après la date fixée par le contrat d'abonnement (l. 17 brumaire an V) et huit jours francs après la délivrance de la sommation gratis (l. 15 mai 1818, article 51, et règlement du 21 déc. 1839, art. 42) (1).

Il peut comprendre, ainsi que nous l'avons dit ci-dessus (2), toutes les sommes portées sur les rôles déjà émis et être établi sur des imprimés conformes au modèle n° 23 de l'instruction du 27 juillet 1912.

Il n'est soumis ni au timbre, ni à l'enregistrement (arrêté du 16 thermidor an VIII, art. 29 et règlement de 1839, art. 94). Le coût en est fixé actuellement suivant un tarif progressif annexé à la loi du 18 juillet 1911.

Il peut être notifié par un agent de poursuites (huissier ou porteur de contraintes) ou bien être envoyé par la poste conformément à la loi du 13 avril 1898, art. 53 (3). La notification n'est d'ailleurs soumise à aucune forme (4) ; elle peut avoir lieu un jour férié (5).

1. Ces délais se combinent parfaitement : v. sur ce point les explications que donne Durieu dans son commentaire sur l'article 21 (*op. préc. com. sur l'art. 21*, n° 14).

2. V. ci-dessus, p. 54.

3. V. ci-après, p. 83 et 87.

4. C. d'État, 26 mai 1909 (*Mém. perc.*, 1909, p. 413).

5. Cf. Durieu, *op. préc.*, com. sur l'art. 43.

§ 5. — COMMANDEMENT (1)

Si l'envoi de la sommation avec frais, qui constitue le premier degré des poursuites, n'a pas amené le redevable à payer la taxe, il y a lieu de passer au deuxième degré des poursuites, qui est le commandement.

Le commandement ne peut avoir lieu que trois jours francs après la sommation avec frais (règlement de 1839, art. 55) et il peut comprendre comme elle tous les droits portés sur les rôles émis.

a) *Contrainte à fin de commandement*.— Mais il ne peut être procédé au commandement qu'en vertu d'une nouvelle contrainte désignant nominativement le redevable poursuivi (2). Cette contrainte est décernée par le receveur particulier des finances à la demande du receveur de l'établissement de bienfaisance ou bien par l'intermédiaire de ce dernier à la demande du fermier ou du régisseur intéressé. Elle reste soumise à la formalité du visa du sous-préfet (instruc-

1. Le commandement peut être précédé facultativement d'un dernier avis avant commandement rédigé suivant le modèle n° 55 de l'instruction du 27 juillet 1912.

2. Cette deuxième contrainte est une création du règlement de 1839, art. 56. Elle ne figure pas en effet dans l'arrêté du 16 thermidor an VIII. Mais, comme on admet néanmoins qu'elle est obligatoire pour les contributions directes (arg. en ce sens art. 6 du décret du 24 avril 1902; ainsi jugé, Cass., 6 juin 1905, *Mém.perc.*, 1906, p. 118), nous pensons qu'il y a lieu de procéder également à cette formalité en matière de droit des pauvres et que son omission exposerait le receveur de l'établissement de bienfaisance à payer des dommages-intérêts pour poursuites irrégulières (v. plus loin p. 121).

tion du 27 juillet 1912). A Paris, les contraintes à fin de commandement doivent être décernées par le receveur central de la Seine à la demande du receveur de l'Administration générale de l'Assistance Publique et visées par le préfet de la Seine.

La contrainte à fin de commandement doit contenir l'ordre de procéder à la saisie si le contribuable ne se libère pas dans le délai de trois jours à compter de la signification du commandement (règlement de 1839, article 56).

Elle peut être établie sur des formules conformes aux modèles donnés par l'instruction du ministre des Finances du 27 juillet 1912 sous les numéros 8 ou 27 suivant que les poursuites sont exercées par un agent de poursuite ou par la poste.

b) *Commandement*. — Les actes de poursuite qui précèdent le commandement sont des actes de poursuites administratives soumis à des règles spéciales. Au contraire le commandement est un acte de poursuites judiciaires; aussi y a-t-il lieu, à partir de cette formalité, de se conformer aux règles du droit commun en matière d'exploits contenues dans le Code de procédure civile. Le commandement lui-même trouve d'ailleurs son origine et son fondement dans l'article 583 de ce Code qui prescrit de faire précéder toute saisie d'un commandement.

Le commandement doit contenir, aussi bien sur la copie que sur l'original, les indications ordinaires des exploits énumérées par l'article 61 du même Code et en outre, pour remplir le but visé par l'article 583, notification du titre en vertu duquel se fait la poursuite, c'est-à-dire, en l'espèce, la partie du rôle rela-

tive au redevable poursuivi. Il suffit qu'il y soit fait mention de la contrainte sans qu'il soit nécessaire d'y reproduire la copie intégrale de celle-ci.

Pour tous les détails complémentaires au sujet de la forme et de la signification du commandement, nous renvoyons à ce qu'en dit Durieu dans son commentaire sur les articles 56 et suivants du règlement de 1839 (1). Nous signalons ici simplement, d'une part que la loi du 18 juillet 1911 a exempté le commandement, comme les autres actes de poursuite en matière de contributions directes, des droits de timbre et d'enregistrement et qu'il a fixé le coût de cet acte d'après le tarif dont nous parlerons plus loin, p. 100, et, d'autre part, que, conformément à l'article 49 de la loi du 25 février 1901, le commandement peut être signifié par la poste (2).

§ 6. — SAISIE (3)

a) *Saisie des meubles et immeubles en général.* — Lorsque les mesures qui précèdent n'ont pas amené le redevable à acquitter sa dette, la loi du 17 brumaire an V et l'article 51 de l'arrêté du 16 thermidor an VIII

1. Durieu, *op. préc.*, comm. sur l'art. 56 et suiv. V. des modèles de commandement dans l'instruction du min. des Fin. du 27 juillet 1912.

2. V. ci-après, p. 83.

3. On peut faire précéder facultativement la saisie d'un dernier avis avant saisie. Cet avis — qui n'est envoyé pour les taxes ou créances mises en recouvrement pour la ville de Paris que si la somme en souffrance dépasse 100 francs — peut être rédigé sur papier bleu, suivant le modèle n° 57 de l'instruction du 27 juillet 1912.

permettent de saisir, puis de vendre ses meubles, effets et fruits pendants par racines.

La saisie ne peut avoir lieu que trois jours francs après la signification du commandement (1); mais la durée de validité du commandement n'est pas limitée à ces trois jours, car le commandement qui précède la saisie des meubles (saisie-exécution) et la saisie des fruits pendants par racine (saisie-brandon) n'est pas sujette à péremption (2).

Il peut y avoir d'ailleurs aussi saisie immobilière en vertu du principe que le débiteur engagé personnellement est tenu sur tous ses biens mobiliers et immobiliers, principe proclamé par l'article 2092 du Code civil et appliqué aux contributions directes par l'article 3 de la loi du 12 novembre 1808. Mais on ne doit user de cette saisie qu'avec une grande réserve. Dans tous les cas, si elle était pratiquée, elle ne pourrait l'être que trente jours après le commandement et celui-ci devrait être renouvelé si la saisie n'avait pas eu lieu dans les trois mois.

La saisie peut être faite pour tous les droits exigibles, bien que le commandement ait exprimé une somme moindre (Règlement de 1839, art. 65).

1. Ce délai de trois jours est prescrit par l'article 63 du règl. de 1839. En droit commun, suivant le Code de procédure civile, la saisie-exécution et la saisie-brandon peuvent être faites un jour franc après le commandement. C'est pour ménager le redevable que le règlement de 1839 a allongé ce délai et il permet, du reste, dans son article 91, de la réduire à un jour en cas d'urgence (v. ci-après, p. 76).

2. V. dans l'instruction du min. des Fin. du 27 juil. 1912 des modèles de procès-verbaux de saisie.

Sur tous ces points, ainsi que sur les autres questions relatives à la saisie en général, nous renvoyons, comme pour le commandement, au Code de procédure civile, au règlement de 1839, articles 63 à 78 et à l'ouvrage de Durieu sur les poursuites en matière de contributions directes.

Nous nous bornerons à examiner ici quelques points spéciaux au recouvrement du droit des pauvres.

b) *Saisie de la recette du spectacle.* — En cette matière, avant de procéder à une saisie générale des biens mobiliers du redevable, il est naturel de songer à saisir la recette du spectacle soumis au droit (1).

Le recouvrement du droit des pauvres n'est pas garanti en effet, comme celui des impôts directs perçus au profit de l'État et des communes par un privilège sur les biens mobiliers des redevables (2). Lors-

1. On peut procéder à la saisie de la recette aussi bien dans le cas de perception par abonnement que dans celui de perception par contrôle et tout ce que nous disons au sujet du droit spécial de l'administration sur la partie de la recette représentant le droit des pauvres peut s'appliquer au premier de ces deux modes de perception, si l'on a soin de stipuler dans les contrats d'abonnement qu'ils seront résiliés de plein droit dès qu'il sera nécessaire d'exercer des poursuites ou plus simplement si l'on concède les abonnements non pas sous forme de contrats, mais sous forme d'autorisations d'abonnement révocables à volonté, suivant le système adopté par l'Assistance Publique de Paris.

2. La loi du 12 novembre 1808 institue un privilège sur les meubles et effets mobiliers des redevables pour le recouvrement de toute contribution « directe et personnelle » de l'année échue et de l'année courante. On s'est demandé si cette expression désignait les impositions communales assimilées aux contributions directes. Durieu estimait qu'elle s'appliquait à toutes les taxes assimilées, même à celles qui sont perçues au profit des établissements publics (v. Durieu, *op. préc.*, comm. sur l'article 11). Cette opinion n'était pas admise généra-

qu'ils procèdent à la saisie des biens des entrepreneurs de spectacle, les établissements de bienfaisance peuvent donc se trouver en concurrence avec d'autres créanciers et ils risquent ainsi de n'obtenir qu'une partie du droit qui leur est dû. Il a été jugé notamment qu'en cas de faillite d'un entrepreneur de spectacle, l'administration charitable n'est qu'un créancier ordinaire qui peut demander sa collocation dans la distribution de l'actif, mais qui est sans privilège à l'encontre des autres créanciers (1).

Il a été jugé de même que les établissements de bienfaisance n'ont aucun privilège sur le cautionne-

lement, parce que les privilèges sont de droit étroit, mais elle représentait certainement la tendance du législateur, puisque les lois des 17 juillet 1856, 8 avril 1898, 30 mars 1902, article 58, et 5 juillet 1911, article 2, ont conféré aux taxes syndicales et aux taxes communales assimilées aux contributions directes un privilège analogue ou identique à celui dont bénéficient les contributions directes perçues au profit de l'État. Ces lois ont donc consacré la solution adoptée par Durieu dans ses 2 premières éditions ; mais elles donnent aussi un argument aux partisans de l'opinion adverse, car si la loi du 12 novembre 1808 était conçue en termes assez généraux pour s'étendre à toutes les taxes, il était inutile de faire voter de nouvelles dispositions législatives pour l'appliquer aux taxes communales et aux taxes syndicales.

Le droit des pauvres n'étant perçu ni au profit de l'État, ni au profit des communes, il ne nous semble donc pas possible de le faire bénéficier des dispositions de la loi de 1808 et nous ajoutons du reste, que, même si ces dispositions avaient été étendues aux taxes assimilées aux contributions directes perçues au profit des établissements publics, il pourrait y avoir doute au sujet de leur application au droit des pauvres, puisque ce droit est, ainsi que nous l'avons démontré, un impôt indirect assimilé aux contributions directes en ce qui concerne seulement la procédure des poursuites et la compétence.

1. Trib. comm. Marseille, 4 mars 1843 (Nielly. *Le Droit des Pauvres*, p. 81 ; *Mém. perc.*, 1843, p. 147).

ment et sur la subvention d'un directeur de théâtre et que la clause du cahier des charges portant que la subvention accordée par la ville au directeur est payable seulement après justification du paiement intégral du droit des pauvres ne constitue qu'un moyen de contraindre le directeur à exécuter ses engagements, mais n'engendre pas un privilège dont l'administration puisse se prévaloir (1).

Au contraire, le droit des pauvres étant perçu avec le prix d'entrée, mais n'en faisant pas partie, l'administration charitable a sur la recette, jusqu'à concurrence du montant de l'impôt, un véritable droit de propriété et, à ce titre, elle possède un privilège, ou plutôt, selon l'expression du *Mémorial des percepteurs* (2), « une action spéciale en prélèvement », qu'elle peut exercer à l'exclusion de tous autres créanciers personnels de l'entrepreneur de spectacle de quelque nature que soit leur créance.

Mais ce droit de prélèvement ne dépasse pas les limites du droit de propriété sur lequel il est fondé ; il ne s'étend donc pas au delà de la partie de la recette qui représente le droit des pauvres et les établissements de bienfaisance ne bénéficient par suite

1. Trib. comm. Lille, 4 août 1882 (Worms. *Le Droit des Pauvres*, p. 193). Dans le même sens : Trib. Seine, 11 mai 1839 et C. Paris, 24 déc. 1839 (J. P. 1840, 1.83) ; Cf. *Mém. perc.*, 1869, p. 281. C'est également parce que le recouvrement du droit des pauvres n'est pas garanti par un privilège comme celui des contributions directes ordinaires qu'il a été jugé, qu'en cas d'opposition à la saisie ou au commandement en cette matière, il n'est pas nécessaire de remplir la formalité de la remise au Préfet d'un mémoire, formalité prescrite par la loi du 12 novembre 1808, article 4. Trib. civ. Apt., 13 juin 1893 (*Mém. perc.*, 1894, p. 136 ; *Rev. Et. de Bienf.*, 1894, p. 105).

2. *Mém. perc.*, 1843, p. 151.

d'aucun privilège sur le reste de la recette, même pas pour le recouvrement des droits afférents à des représentations antérieures, ni pour le recouvrement des frais de poursuite.

De plus, le droit de propriété de l'administration charitable disparaissant dès que la recette s'est confondue avec l'avoir particulier du directeur de théâtre, il en est de même de son droit de prélèvement. Il importe donc que la saisie ait lieu au moment même où s'opère la recette. Mais il se présente alors, en raison de l'heure tardive à laquelle ont lieu généralement les séances dans les établissements soumis au droit des pauvres, une difficulté qui est tout à fait spéciale au recouvrement de cet impôt.

En effet, suivant l'article 1037 du Code de procédure civile, « aucune signification ni exécution ne « peut être faite depuis le 1^{er} octobre jusqu'au 31 mars « avant 6 heures du matin et après 6 heures du soir ; « et depuis le 1^{er} avril jusqu'au 30 septembre avant « 4 heures du matin et après 9 heures du soir ; non « plus que les jours de fête légale, si ce n'est en vertu « de permission du juge dans le cas où il y aurait « péril en la demeure ».

Or, les spectacles soumis au droit des pauvres ont lieu presque toujours le soir et souvent les jours fériés. L'article 1037 permet bien de tourner la difficulté au moyen d'une autorisation du juge ; mais la présence d'un point et virgule avant les mots « non plus que les jours de fête légale » dans le texte de cet article a fait penser à la majorité des auteurs, que le juge n'a de pouvoirs que pour lever l'interdiction d'instrumenter les jours fériés et qu'il ne peut

au contraire autoriser les saisies en dehors des heures légales (1).

A notre avis, cette opinion est erronée. La ponctuation de l'article 1037 est en effet très défectueuse, car le rédacteur de cet article a placé également avant la conjonction « et » un autre point et virgule qui ne sert absolument à rien, mais qui l'a sans doute amené à en placer par symétrie un deuxième un peu plus loin.

Il convient donc de ne pas attacher une trop grande importance à cette ponctuation, d'autant plus qu'elle ne se trouve pas dans une ordonnance du 18 août 1821 applicable à la Guyane dont le texte est calqué sur celui de l'article 1037 du Code de procédure civile (2). Nous sommes par suite d'avis qu'on peut considérer cet article comme donnant au juge le pouvoir d'autoriser les saisies aussi bien après l'heure légale que les jours fériés (3).

Cette manière de voir est au surplus celle qui a prévalu dans la pratique. Il est arrivé souvent en ef-

1. Cf. notamment : Dutruc. *Formulaire des huissiers*, p. 404 ; Bioche. *Dict. de proc.*, n. 160 ; Rousseau et Laisney. *Dict. de proc.*, n. 182 et 183 ; Garsonnet. *Traité théorique et pratique de proc. civ.*, t. II, p. 118.

2. Voici le texte de cette ordonnance : « Aucune signification ni exécution ne pourra être faite avant 6 heures du matin et après 6 heures du soir, non plus que les jours de fête légale, si ce n'est en vertu de permission du juge, dans les cas où il y aurait péril en la demeure. »

3. En ce sens : *Mém. perc.*, 1868, p. 93 ; Pigeau. *Commentaires sur le Code de proc. civ.*, t. I, p. 473 ; Dalloz, v° *Exploit*, n. 357 ; Demiau-Crouzilhac, p. 64 ; Ord. référés du président du tribunal de la Seine du 23 février 1870 confirmée par un arrêt de la Cour d'appel de Paris du 9 mars 1870 (*Gaz. Trib.*, 5 et 11 mars 1870).

Parmi les décisions récentes dans le même sens, citons les ordonnances du président du tribunal de la Seine des 7 et 17 novembre 1910.

fet que les établissements de bienfaisance ont dû demander au juge l'autorisation de saisir la recette d'un théâtre ou d'une fête après l'heure légale et, chaque fois, en présence de la nécessité qu'il y avait pour l'administration à exercer son droit de prélèvement au moment où se fait la recette, le juge a accordé l'autorisation sollicitée.

Du reste, en dehors du péril en la demeure exigé par l'article 1037 et de l'impossibilité qu'il y a de permettre à un créancier de se soustraire à ses obligations, les motifs pour lesquels le législateur a tenu à ce que le domicile d'un débiteur soit respecté pendant la nuit ou les jours fériés n'existent pas pour un théâtre qui est un lieu d'exploitation ouvert au public plutôt qu'un domicile.

Ce sont ces considérations qui ont déterminé la jurisprudence à autoriser les saisies de la recette des théâtres après l'heure légale (1).

La permission de procéder à une saisie un jour férié ou en dehors des heures réglementaires doit être demandée au président du tribunal par simple requête sans qu'il soit nécessaire d'appeler l'adversaire. L'ordonnance rendue est exécutoire nonobstant toute opposition (2).

Lorsque la saisie est pratiquée le soir ou un jour férié sans l'autorisation du juge, cette irrégularité n'entraîne pas la nullité des actes faits par l'agent des poursuites, mais elle rend celui-ci passible d'une

1. Cf. *Mém. perc.*, 1868, p. 93.

2. Cf. Bioche, *Dict. de proc.*, v^o *Exécution des jugements* ; Rousseau et Laisney, *Dict. de procéd.*, v^o *Exécution des jugements et actes*.

amende (1) qui, malgré l'avis du *Mémorial des percepteurs* et de Worms (2), doit être supportée par l'agent des poursuites, car celui-ci ne peut arguer de la nécessité où il s'est trouvé d'instrumenter contrairement aux prescriptions de l'article 1037 du Code de procédure civile, puisqu'il lui était facile d'agir régulièrement en demandant au juge la permission de déroger à ces prescriptions.

Les difficultés soulevées par l'heure habituelle des séances ainsi résolues, examinons comment on doit procéder à la saisie de la recette.

Généralement le prix d'entrée est reçu par un employé préposé à la perception. Devra-t-on procéder par voie de saisie-arrêt à son égard ? Il faut répondre négativement. La jurisprudence a eu l'occasion en effet de se prononcer sur le point de savoir si le créancier pouvait former une saisie-arrêt entre les mains du caissier d'un négociant pour les sommes dont il se trouvait dépositaire et elle a admis que ce caissier étant un commis, un préposé du débiteur, il n'est pas possible de le considérer comme un tiers-détenteur. C'est donc par voie de saisie-exécution directement pratiquée contre le chef de l'établissement qu'il y a lieu de procéder (3).

L'huissier avec ses deux témoins assiste à la recette, en empêche le divertissement et, lorsqu'elle est ter-

1. Arg. art. 1030, C. proc. civ. — En ce sens Dutruc. *Dict. des huissiers*, p. 403 ; Chauveau sur Carré, *Lois de la proc. civ. et comm.* quest. 330 et 3426, etc... Cette opinion est consacrée par la jurisprudence.

2. *Mém. perc.*, 1868, p. 90. Worms. *Le Droit des Pauvres*, p. 186.

3. *Mém. perc.*, 1868, p. 93.

minée, il constate le nombre et la qualité des espèces pour en faire mention dans son procès-verbal, conformément à l'article 590 du Code de procédure civile (1).

Le même article et l'article 2, § 70, de l'ordonnance du 3 juillet 1846 prescrivent d'autre part de déposer les sommes perçues à la Caisse des Dépôts et Consignations, à moins que l'établissement saisissant, la partie saisie et les opposants ayant la capacité de transiger ne conviennent d'un séquestre volontaire dans les trois jours du procès-verbal de saisie. Mais ce dépôt n'est pas obligatoire à peine de nullité (2), et, de toutes façons, s'il n'y a pas d'opposants — ce qui arrive presque toujours — et s'il ne s'élève aucune difficulté, le porteur de contraintes ou l'huissier peut remettre la somme saisie au receveur de l'établissement de bienfaisance à la requête de qui sont exercées les poursuites (3). C'est même ce qu'il doit faire pour la partie de la recette qui représente le montant du droit des pauvres afférent à la représentation pour laquelle a eu lieu la saisie, car, l'administration charitable ayant sur cette partie de la re-

1. Il est à remarquer que l'article 585 du Code de proc. civ. interdit à la partie poursuivante d'être présente à la saisie. Dans cette dénomination de partie poursuivante on doit comprendre son mandataire ou son représentant : le receveur de l'établissement de bienfaisance ni les agents de l'administration charitable ne doivent donc pas assister à la saisie.

2. C. Rennes, 26.2.1818 (N., S et P. chr) ; Carré et Chauveau, *Lois de la proc. civ. et com.*, quest. 2028 ; Bioche, *Dict. de proc.* p. 114 ; Durieu, *Poursuites en matière de Contributions Directes*, com. sur l'art. 66, n. 18.

3. Cf. Durieu, *op. cit.* com. sur l'art. 66, n. 18 ; Garsonnet et Cézard-Bru, *Traité théor. et prat de. proc. civ.*, t. 4, § 1344, p. 255.

cette, ainsi que nous l'avons dit ci-dessus, un droit de prélèvement qui prime les droits de tous les autres créanciers, même privilégiés, il ne peut y avoir contestation sur la distribution des deniers en ce qui la concerne, et, dès lors, il est inutile de consigner les fonds jusqu'à ce que le juge ait prononcé.

Il y a là une situation de tous points semblable à celle qu'a créée pour le recouvrement des contributions directes le privilège institué par les lois des 5-18 août 1791 et 12 novembre 1808 et on doit par suite adopter à ce sujet les mêmes conclusions (1). Il faut donc décider, par analogie avec ce qu'a jugé la Cour d'appel de Riom dans un arrêt rendu le 4 mai 1852 en matière de contributions directes, que l'huissier saisissant ne pourrait, sous peine de dommages-intérêts, se dispenser de verser au receveur de l'établissement de bienfaisance sur sa demande le montant du droit des pauvres correspondant à la recette saisie sous prétexte qu'il existe des oppositions et qu'il serait dans l'obligation de consigner (2).

Les saisies en matière de droit des pauvres peuvent encore donner lieu à quelques difficultés lorsque l'entrepreneur de spectacle poursuivi fait lui-même opposition (3). Mais cette opposition, qu'il ne faut pas

1. Cela ne veut pas dire cependant que la loi de 1808 soit applicable ici. Nous nous sommes expliqué à ce sujet ci-dessus, p. 64 note 2 et page 66 note 1.

2. Durieu, *Poursuites en matière de Contributions Directes*, 3^e édition, comm. sur l'art. 14, n. 35, et 2^e partie, jur. p. 187.

3. Suivant Durieu (*op. préc.*, comme sur les art. 67 et 69), les oppositions des redevables ou des tiers intéressés dans les saisies doivent être formées : 1^o soit par voie d'intervention dans l'acte même d'exécution, c'est-à-dire en requérant l'agent des poursuites, qui ne saurait

confondre avec celles formées par les créanciers, dont nous venons de parler, vise la valeur du titre exécutoire qui sert de base aux poursuites et non la saisie elle-même ; elle peut du reste intervenir également avant la saisie et s'appliquer soit à la sommation avec frais, soit au commandement. Nous examinerons plus loin ses effets en étudiant quel est le degré de force exécutoire du rôle et des contraintes en matière de droit des pauvres (1).

§ 7. — VENTE.

La saisie des recettes suffit en général à assurer le recouvrement des sommes dues ; néanmoins il peut être nécessaire dans certains cas de recourir à la saisie et à la vente des biens mobiliers du redevable.

On procédera alors comme en matière de contributions directes. La vente devra donc être autorisée par le sous-préfet et cette autorisation devra être demandée par l'intermédiaire du receveur particulier des finances, excepté à Paris (Règlement du 21 décembre 1839, article 79) (2).

s'y refuser, de recevoir et d'insérer dans le procès-verbal même de la saisie les dires, déclarations et oppositions du requérant, lequel signe dans ce cas au procès-verbal ; 2° soit par acte séparé signifié au percepteur dans la forme ordinaire des exploits.

Dans le deuxième cas, le receveur ou percepteur devra faire parvenir au sous-préfet l'exploit ou le procès-verbal de la saisie dans lequel se trouvent mentionnées les déclarations ou oppositions du saisi.

1. V. plus loin, p. 89 et suiv.

2. Cette autorisation n'est exigée par aucune loi. Elle est imposée seulement par l'article 79 du règlement de 1879 : c'est une garantie supplémentaire donnée au redevable. Cf. Durieu, *op. préc.*, comme sur l'article 79, n° 1.

Sauf permission contraire du juge (1) et autorisation du sous-préfet, la vente ne peut avoir lieu que huit jours francs après la clôture du procès-verbal de saisie (art. 613 du Code de procédure civile et art. 80 du règlement de 1839). Dans certaines circonstances spéciales ce délai doit être prolongé ; mais, de toutes façons, le saisissant n'est pas obligé de donner cours à la vente à l'expiration du délai minimum fixé par la loi, car il n'existe aucun délai fatal après lequel la saisie serait périmée. Sur cette question, comme sur toutes celles qui se rapportent à la vente en général, nous renvoyons au Code de procédure civile ou règlement du 21 décembre 1839 et à l'ouvrage déjà cité de Durieu.

B. — Poursuites hors de l'arrondissement et du département.

Les poursuites en matière de droit des pauvres ayant le plus souvent pour l'objet d'arriver à la saisie de la recette du spectacle pour lequel le droit reste en souffrance, il est rare qu'on ait à procéder à des actes d'exécution en dehors de l'arrondissement où se trouvent à la fois l'établissement assujetti et l'établissement de bienfaisance bénéficiaire du droit.

Si le cas se présentait, il faudrait se conformer, *mutatis mutandis*, aux prescriptions des articles 59, 60 et 61 du règlement du 21 décembre 1839. La pro-

1. La demande d'autorisation doit-être adressée au président du tribunal sous forme de simple requête.

cédure indiquée par ces articles n'offrant aucune difficulté d'application, qu'il nous suffise de l'avoir signalée et de renvoyer comme précédemment pour les détails au commentaire de Durieu sur les poursuites en matière de contributions directes.

C. — Poursuites dirigées contre des tiers.

En matière de contributions directes ordinaires, lorsque des sommes appartenant aux redevables se trouvent entre les mains d'un tiers détenteur ou débiteur, deux voies sont ouvertes : 1^o) celle de la sommation directe prévue par la loi du 12 novembre 1808 et par l'article 14 du règlement de 1839 ; 2^o) celle de la saisie-arrêt.

La première ne s'appliquant qu'aux impôts directs dont le recouvrement est garanti par un privilège, on ne peut par suite l'employer en matière de droit des pauvres.

Il n'y a donc qu'une seule procédure possible, celle de la saisie-arrêt ou opposition. Cette voie d'exécution ne présentant rien de particulier en ce qui concerne le droit des pauvres, nous nous bornerons encore à renvoyer pour toutes les questions qui s'y rattachent au Code de procédure civile.

Nous ferons seulement remarquer ici qu'il n'est pas nécessaire que la saisie-arrêt soit précédée d'un commandement (Arr. C. Montpellier, 5 août 1870). Les frais de commandement seraient donc en ce cas frustratoires et demeurerait à la charge du receveur.

D. — Poursuites d'urgence

La procédure ordinaire des poursuites, telle que nous l'avons exposée ci-dessus, ne permet d'aboutir à la saisie que dix-neuf jours après la représentation. Si l'on se reporte en effet aux délais minima fixés pour chaque acte de poursuite, on voit : 1° que la sommation avec frais peut avoir lieu au plus tôt le 11^e jour après la première séance pour laquelle le droit est resté en souffrance — et encore faut-il pour cela que la sommation sans frais ait été notifiée huit jours francs auparavant, c'est-à-dire le 2^e jour après la séance, ce qui suppose que le rôle a été rendu exécutoire et l'avertissement envoyé le lendemain même de la séance — ; 2° que le commandement peut avoir lieu au plus tôt trois jours francs après la sommation avec frais, c'est-à-dire le 15^e jour après la séance ; 3° que la saisie peut avoir lieu au plus tôt trois jours francs après le commandement, c'est à dire le 19^e jour après la séance.

Or, en raison du caractère provisoire ou précaire de certains spectacles et de l'insolvabilité de certains entrepreneurs, notamment des forains, il est souvent utile d'abréger beaucoup ces délais. L'article 91 du règlement de 1839 nous offre un premier moyen de les réduire en permettant en cas d'urgence de procéder à la saisie sans ordre ni autorisation un jour franc après le commandement (1). Mais cette

1. Cf. Durieu, *op. préc.*, comm. sur l'article 91, n. 3. — Article. 583 C. proc. civ.

disposition ne diminue que de deux jours la durée des poursuites.

Les dispositions de l'article 92 du même règlement qui permettent d'établir d'office au domicile du redevable un gardien chargé de veiller à la conservation des meubles formant le gage de l'impôt en attendant qu'il soit possible de commencer les poursuites ordinaires peuvent d'autre part être utilisées dans les cas où les établissements de bienfaisance, pour une raison quelconque, font saisir les biens mobiliers de leur débiteur et non la recette du spectacle (1).

Mais ces cas étant tout à fait exceptionnels et la procédure en cette matière étant du reste identique à celle des contributions directes nous nous contenterons de renvoyer sur ce point à l'ouvrage de Durieu (comm. sur les articles 91, 92 et 93).

Plus intéressante et aussi plus délicate est la procédure qui permettra de saisir d'urgence la recette du spectacle. Voici plusieurs moyens de procéder sans retard à cette saisie.

Le premier nous est fourni par une adaptation des dispositions à l'article 92 du règlement de 1839, dont nous venons de parler, au cas spécial où le gage de l'impôt consiste en des espèces. Ainsi que le fait observer Durieu dans son commentaire sur l'arti-

1. On pourrait se demander si cet article est applicable en matière de droit des pauvres puisqu'il parle du gage de l'impôt et que la taxe sur les spectacles n'est pas garantie par un privilège sur les biens mobiliers des redevables. Mais nous pensons que le mot gage n'implique pas ici forcément l'idée de privilège et qu'il désigne en général tous les meubles dont la saisie et la vente assureront le paiement de l'impôt.

cle 92, les gardiens que cet article permet au percepteur d'établir au lieu où existe le gage de l'impôt n'a d'autre pouvoir que de veiller à sa conservation et il pourrait s'opposer de vive force à la sortie des meubles ; mais, ajoute le même auteur, le percepteur pourrait, en se fondant sur le rôle qui forme le titre exécutoire, présenter requête en référé au président du tribunal civil du lieu où sont les meubles, lequel, pour la conservation des droits du Trésor, autoriserait certainement l'établissement d'un gardien à l'effet d'empêcher le divertissement, jusqu'à ce que le percepteur eût pu se mettre en mesure d'agir suivant le règlement. Ce gardien établi ainsi par autorité de justice aurait qualité pour s'opposer de vive force à l'enlèvement des meubles (1).

Si nous appliquons ces principes au cas où les meubles à surveiller sont des deniers, il est évident que la constitution d'un gardien ayant pouvoir d'en empêcher le divertissement, équivaut à une mise sous séquestre de ces deniers, ou, en d'autres termes, à une saisie provisoire avec dépôt soit à la Caisse des consignations, soit entre les mains de tel autre dépositaire désigné comme il est dit à l'article 590 du Code de procédure civile.

Nous pensons donc que, lorsqu'il y a urgence, les établissements de bienfaisance peuvent, aussitôt que le rôle a été rendu exécutoire par le préfet et en se fondant sur ce rôle, demander au président du tri-

1. Durieu, *op. préc.*, comm., sur l'art. 92, n° 5. — Cf. également Dalloz, *v° Impôts directs*, n° 545. — Cette procédure a été appliquée plusieurs fois.

bunal statuant en référé d'autoriser la saisie provisoire de la recette — ou tout au moins de la partie de la recette représentant le droit des pauvres qu'on peut considérer comme formant le gage de cet impôt — et d'ordonner le dépôt des sommes saisies entre les mains d'un séquestre jusqu'à ce que les poursuites régulières soient terminées. Mais, comme il s'agit ici en fait d'une saisie véritable, il y aura lieu de se conformer aux dispositions de l'article 583 du Code de procédure civile et de faire précéder cette saisie d'un commandement signifié un jour franc auparavant et contenant notification du titre exécutoire, c'est-à-dire du rôle. Pendant que seront prises ces mesures conservatoires, les poursuites régulières seront entreprises avec avertissement, sommation gratuite, sommation avec frais, commandement, saisie définitive de la recette des séances qui auraient encore lieu au moment où la procédure sera arrivée à cette phase et, en même temps, retrait des fonds déposés chez le séquestre.

La procédure que nous venons d'indiquer permet donc d'obtenir la saisie conservatoire de la recette un jour franc après l'émission du rôle, pourvu que le commandement ait été signifié dans la journée même où le rôle aura été rendu exécutoire.

Dans certains cas, ce délai sera encore trop long. Il en sera ainsi notamment lorsque les spectacles pour lesquels le paiement du droit des pauvres est refusé ne comportent qu'une séance isolée, ou encore lorsque l'entrepreneur de spectacle à saisir est un forain. Il est nécessaire alors d'agir sur-le-champ.

Cela sera facile pour les spectacles forains, car,

dans ce cas spécial, le droit commun offre un moyen d'action très rapide, la saisie foraine.

Cette saisie peut être pratiquée sans titre exécutoire — et par conséquent avant même l'émission d'un rôle — avec la permission du président du tribunal de première instance ou même du juge de paix. Elle s'exécute sans commandement préalable ; mais il faut que le procès-verbal de saisie contienne commandement de payer, et, de plus, il ne peut être procédé à la vente, ni par conséquent à la remise à la partie poursuivante des deniers saisis qu'après que la saisie a été déclarée valable (1).

Cette procédure a été employée plusieurs fois en matière de droit des pauvres (2) ; mais elle ne peut s'appliquer qu'aux forains et ce mot doit, suivant l'avis unanime des auteurs, être pris dans son sens le plus restrictif et n'être appliqué qu'aux débiteurs, qui, n'ayant ni domicile, ni habitation dans la commune du créancier, ne se trouvent sur le territoire de cette commune qu'accidentellement.

Lorsque la saisie foraine n'est pas possible, il reste encore deux ressources. La première, c'est de faire percevoir le droit des pauvres à l'entrée du spectacle par un agent de l'administration charitable (3). Mais ce système a l'inconvénient grave de risquer de soulever des protestations de la part du public astreint ainsi à un double paiement : celui du prix d'entrée et

1. C. proc. civ., art. 822, 823 et 824 ; *Rép. gén. alph. de dr. fr.*, v^o Saisie foraine ; Bioche, *Dict. de proc. civ. et commerciale*, v^o Saisie foraine ; Glasson, *Précis de proc. civ.*, etc...

2. Cf. notamment, *Mém. perc.*, 1887, p. 306.

3. V. ci-dessus page 9, note 1 et page 25.

celui du droit des pauvres; de plus, il peut présenter de nombreuses difficultés d'application et enfin, de toutes façons, il assure uniquement le recouvrement du droit afférent à la séance du jour, mais non le recouvrement des droits arriérés.

Il est donc préférable pour l'administration de n'utiliser de ce moyen que lorsqu'il est impossible de faire autrement. Dans les cas ordinaires, il vaudra mieux avoir recours, en cas d'extrême urgence, à la procédure de la saisie-revendication.

Ce genre de saisie a pour objet le recouvrement d'effets mobiliers appartenant au saisissant et détenus par le saisi. Or, la partie de la recette représentant le droit des pauvres doit être considérée, ainsi que nous l'avons vu (1), tant qu'elle ne s'est pas encore confondue avec le patrimoine particulier du directeur de spectacle, non comme une portion de ce patrimoine sur laquelle l'administration aurait un privilège, mais comme la propriété même de l'administration charitable détenue provisoirement par le directeur de spectacle. Cette situation est bien exactement celle dans laquelle il est possible de procéder par voie de saisie-revendication et par suite ce genre de saisie est parfaitement régulier ici, à condition toutefois d'instrumenter aussitôt après la fin de la recette et de saisir seulement la partie de la recette qui représente le droit des pauvres (2).

1. V. Ci-dessus, p. 66

2. Ainsi que le fait observer M. Garsonnet. (*Traité théor. et prat. de proc. civ.*, t. VII, p. 157), la saisie-revendication n'est pas pratiquée contre le débiteur, mais contre un tiers, qui peut même n'être rattaché au saisissant par aucun lien d'obligation. Ici, le créancier saisissant est

Or, la procédure de la saisie-revendication présente, comme celle de la saisie foraine, le grand avantage de pouvoir être pratiquée sans commandement préalable et sans titre exécutoire, avant même, par suite, l'émission d'un rôle, sur une simple ordonnance du président du tribunal rendue sur requête (1).

Les établissements de bienfaisance peuvent donc dans tous les cas, lorsqu'ils prévoient des difficultés

l'administration charitable, les débiteurs sont les spectateurs et l'entrepreneur de spectacle est le tiers débiteur.

Mais on peut se demander encore à d'autres points de vue si la saisie-revendication est bien régulière dans le cas qui nous occupe, d'une part parce qu'il s'agit de saisir des deniers et d'autre part parce que cette procédure supprime tous les délais accordés au redevable par la procédure des poursuites en matière de contributions directes.

Nous répondrons sur le premier point, que, suivant l'article 827 du Code de procédure civile, cette saisie peut s'appliquer à des « effets », expression qui désigne évidemment toute espèce d'objets mobiliers, y compris les deniers.

Le seul point délicat en l'espèce est de prouver qu'une quantité de numéraire déterminée appartient en propre au saisissant : cela n'est pas possible dans la plupart des cas, mais il en est autrement en matière de droit des pauvres lorsque la saisie est faite aussitôt après la fin de la recette.

Sur le deuxième point, nous répondrons que la saisie-revendication est une mesure provisoire, qui ne devient définitive qu'après régularisation et que, par suite, il n'y a pas lieu de se préoccuper ici des délais ordinaires. Elle est d'ailleurs identique sous ce rapport à la saisie foraine, dont l'application au recouvrement des contributions directes est admise par tous les auteurs et pratiquée couramment.

1. A la différence de la saisie foraine, la saisie-revendication doit toujours être autorisée par le président du tribunal ; le juge de paix n'a donc pas qualité pour l'autoriser. Elle doit être suivie d'une demande en validité dans les huit jours sans préliminaire de conciliation. Pour la procédure de la saisie-revendication, cf. *Rép. gén. alph. du dr. franç.*, v° *Saisie-Revendication* ; Bioche. *Dict. de proc. civ. et commerc.*, v° *Saisie-Revendication* ; Garsonnet et Cézard-Bru. *Traité théorique et pratique de proc. civ.*, p. 7, § 2634 et suiv., etc...

dans le recouvrement du droit des pauvres, se munir, avant la séance, d'une autorisation du juge leur permettant de procéder à la saisie de la recette par saisie foraine ou par saisie-revendication, la première devant être pratiquée de préférence dans les cas où elle est possible, parce qu'elle peut être autorisée simplement par le juge de paix et surtout parce qu'elle peut porter sur toute la recette et procurer ainsi le recouvrement des droits arriérés et non pas seulement celui des droits afférents à la séance où a lieu la saisie.

E. — Notification des actes de poursuite par la poste.

Conformément à l'article 53 de la loi du 13 avril 1898 et à l'article 49 de la loi du 25 février 1901, les sommations avec frais et les commandements peuvent être notifiés par la poste.

Ces actes sont admis sous chargement d'office, sauf règlement ultérieur des frais d'affranchissement par l'administration, à raison de 13 centimes par acte notifié (1).

La notification par la poste des actes de poursuite est régie par le décret du 25 juillet 1912 modifiant ceux du 24 avril 1902 et du 29 mars 1910.

L'instruction du ministre des Finances du 27 juillet 1912 contient des modèles d'actes de poursuite à notifier par la poste. Ces modèles peuvent être

1. D. 27 juillet 1912, art. 1^{er}.

adaptés facilement au cas spécial du droit des pauvres.

Il faut observer que la forme des actes signifiés par la poste en cette matière est régie uniquement par des décrets en vertu de la délégation donnée à cet effet au gouvernement par le législateur. Cette forme peut donc différer de celle qui est prescrite pour les mêmes actes par le Code de procédure civile (1). Par application du même principe, il a été jugé que les commandements notifiés par la poste doivent être remis à l'intéressé lui-même ou en son absence, à la mairie contre décharge et qu'ils ne peuvent être remis ni aux parents, ni aux voisins, ni à des mandataires ou commis d'aucune sorte (2).

Pour les détails de la notification des actes de poursuite par la poste, nous renvoyons aux lois du 13 avril 1898, article 23, 25 février 1901, article 49, 30 mars 1902, article 48 ; aux décrets du 24 avril 1902, 29 mars 1910 et 25 juillet 1912 ; à la circulaire du ministre des Finances du 28 août 1902 (3) et à l'instruction du 27 juillet 1912, titre III.

1. En ce sens : circ. min. Fin., 28 août 1902 ; inst. min. Fin., 27 juillet 1912 ; Cass. 1.7.1909. Trib. civ. Saint-Nazaire, 12 mars 1909 (*Mém. perc.*, 1910, p. 288). V. cependant trib. civ. Lyon, 13 avril 1910 (*Mém. perc.*, 1911, p. 147).

2. En ce sens : *Mém. perc.* 1904, p. 478 et Trib. civ. Mende, 15 nov. 1911, *Mém. perc.*, 1912, p. 51.

3. *Mém. perc.*, 1902, n° 17 à 20.

SECTION III

Questions diverses se rattachant à la procédure des poursuites.

§ 1. — PAR QUI LES POURSUITES DOIVENT-ELLES ÊTRE COMMENCÉES ET DIRIGÉES ?

Le soin d'entreprendre les poursuites appartient à celui qui a la responsabilité du recouvrement du droit, c'est-à-dire au fermier en cas de mise en ferme, au receveur des établissements de bienfaisance intéressés en cas de régie simple et d'abonnement, enfin au receveur et au régisseur cumulativement en cas de régie intéressée (1). A ce sujet, nous ferons les trois observations suivantes :

1° Lorsque les fonctions de receveur d'un établissement de bienfaisance sont exercées par un percepteur, celui-ci est tenu d'indiquer dans les actes de poursuite, à peine de nullité, la qualité en laquelle il agit et le nom de l'établissement, partie poursuivante (2) ;

2° Dès que les poursuites donnent lieu à une contestation, c'est-à-dire à une action du débiteur, le rôle du receveur s'arrête et c'est la commission administrative qui doit prendre en mains le droit de l'éta-

1. Cf. *Mém. perc.*, 1869, p. 281 et suiv. et 1888, p. 177. — Il y a là une situation analogue à celle du recouvrement des droits d'octroi. (Cf. à ce sujet *Rép. Gén. alph. du Dr. franç.*, v° *Octroi*, n° 795).

2. Trib. Apt., 13 juin 1893, confirmé par arr. C. Nîmes, 5 février 1894. (*Mém. perc.*, 1894, p. 136 ; *Rev. des Ét. de Bienf.*, 1894, p. 105 ; *Gaz. Pal.*, 1894.1.245 ; *Gaz. Trib.*, 23.2.94).

blissement de bienfaisance jusqu'à la solution de l'incident (1) ;

3° En ce qui concerne spécialement la saisie-exécution, les établissements de bienfaisance peuvent y procéder sans se munir des autorisations nécessaires pour ester en justice, parce que c'est un acte extrajudiciaire. Il en est de même pour la saisie-arrêt, la saisie foraine et la saisie-revendication jusqu'à la demande en validité ; mais les établissements de bienfaisance doivent au contraire se munir d'une autorisation pour intenter l'action en validité qui est une véritable action judiciaire (2).

Ajoutons que les exploits, significations, poursuites, commandements doivent être faits « à la requête du maire, président de la commission administrative » (3).

§ 2. — CONTRE QUI LES POURSUITES DOIVENT-ELLES ÊTRE DIRIGÉES ?

Les véritables redevables du droit des pauvres sont les spectateurs ; mais les entrepreneurs de spectacle chargés de le percevoir sont responsables de son recouvrement et c'est à eux que les établissements de

1. Chauveau et Tambour. *Code d'inst. adm.*, t. I, p. 65 ; Durieu et Roche : *Rép. des Ét. de Bienf.* v° *Action judiciaire*, t. I, p. 16 ; Derouin, Worms et Gory, *Traité d'Assistance Publique*, p. 779.

2. Cf. *Rép. Gén. alph. du Dr. franç.*, v° *Saisie-Arrêt*, n° 59.

3. Il a été jugé cependant en matière de taxes municipales que l'omission de cette mention n'était pas une cause de nullité dans le cas où le maire a eu connaissance des poursuites et a autorisé la notification de l'acte considéré. (C. Limoges, 1^{er} février 1899, *Mém. perc.*, 1899, p. 143).

bienfaisance doivent le réclamer comme s'ils étaient eux-même les contribuables.

C'est donc contre eux que doivent être exercées les poursuites (1).

Il faut remarquer à ce sujet que le droit est dû non pas par le théâtre ou le spectacle lui-même, c'est-à-dire par les administrateurs ou propriétaires qui dirigent le spectacle au moment où s'exercent les poursuites, mais par ceux auxquels appartenaient les recettes au moment où le droit d'entrée a été perçu (2).

§ 3. — QUEL DOIT ÊTRE L'AGENT DES POURSUITES.

Depuis que les lois des 13 avril 1898 et 25 février 1901 le permettent, il est plus commode de notifier par la poste les sommations avec frais et les commandements. Néanmoins il est toujours possible de faire signifier ces actes par un agent de poursuites et, dans tous les cas, le ministère de ces derniers est indispensable pour procéder à la saisie.

Dans les villes où il existe encore des porteurs de contraintes, devra-t-on recourir à ces agents ou bien aux huissiers ? Nous pensons que l'on peut recourir indifféremment aux uns ou aux autres. Sous doute les porteurs de contraintes semblent n'avoir été institués par l'arrêté du 16 thermidor an VIII que pour le recouvrement des impôts directs. Mais il ne faut pas en conclure que leur ministère ne puisse être em-

1. Cf. *Mém. perc.*; 1888. p. 177.

2. Trib. Seine, 11 avril 1851 (j. *le Droit*, 2 mai 1851 ; *Gaz Trib.*, 16 juin 1851 ; Dalloz, *Répertoire*, v^o *Théâtre*, n^o 121).

ployé qu'en matière de contributions directes exclusivement : cette règle doit au contraire souffrir exception toutes les fois que dans quelque loi se trouve une disposition qui soumet tel recouvrement particulier aux règles consacrées pour le recouvrement des contributions directes (1).

Le droit des pauvres étant assimilé aux impôts directs il est donc possible de le recouvrer par le ministère des porteurs de contraintes. Cela est d'autant plus certain que le décret du 8 fructidor an VIII, renvoie expressément pour l'exercice des poursuites en cette matière à l'arrêté du 16 thermidor an VIII, qui est justement le texte fondamental de l'organisation des porteurs de contraintes.

Mais le recours aux porteurs de contraintes n'étant pas obligatoire en matière de contributions directes (2), il en est évidemment de même en matière de droit des pauvres. On peut donc se servir du ministère des huissiers et il n'est même pas nécessaire pour cela que l'huissier auquel on s'adresse soit commissionné porteur de contraintes (3).

Lorsque les receveurs des établissements de bien-

1. *Mém. perc.* 1845, p. 151. — C'est ainsi par exemple que les manquants de tabac, qui sont perçus par l'administration des contributions indirectes sont recouvrés par les porteurs de contraintes, parce que les poursuites doivent être dirigées en cette matière, comme en matière de contributions directes.

2. Règl. du 21 déc. 1859, art. 35, 35 *bis* et 35 *ter* ; Cf. Durieu, *op. préc.*, comm. sur ces art. ; *Mém. perc.* 1884, p. 372 ; ainsi jugé en matière de droit des pauvres, mais pour des motifs erronés : Cahors, 3 mars 1896. (*Gaz. Pal.*, 1896, I, sup. 38.)

3. Règl. du 21 déc. 1839, art. 35 *bis* ; Durieu, *op. préc.*, comm. sur cet art. ; Melun. 7.2.1884 (*Mém. perc.* 1884, p. 372) ; Laval, 2.1.1908.

faisance désirent exercer les poursuites par le ministère des porteurs de contraintes, ils doivent en demander l'autorisation au receveur particulier des finances, à la disposition de qui sont placés ces agents (1) par l'arrêté du 16 thermidor an VIII et de toutes façons, bien entendu, de même qu'en matière de contributions directes, les porteurs de contraintes ne peuvent être utilisés que par l'administration et non par les particuliers (2).

§ 4. — DE L'OPPOSITION AUX ACTES DE POURSUITE.
SES EFFETS.

Dans l'examen des règles applicables à la saisie en matière de droit des pauvres, nous avons réservé la question des oppositions faites par l'entrepreneur de spectacle poursuivi.

Ces oppositions soulèvent en effet quelques difficultés qu'il nous a paru nécessaire de solutionner sous une rubrique spéciale. Rappelons tout d'abord qu'elles peuvent intervenir non seulement à l'occasion de la saisie, mais aussi à propos du commandement, de la vente et même à propos de la sommation avec frais. Elles doivent être dirigées contre le receveur de l'établissement de bienfaisance, lorsqu'elles s'appuient sur un vice de procédure, parce que le receveur, seul chargé des mesures d'exécution, est seul responsable de la validité des actes de pour-

1. Cf. *Mém. perc.* 145, p. 151.

2. Cf. Durieu, *op. préc.*, comm. sur l'art. 34.

suite. Au contraire, elles doivent être dirigées contre le maire, président de la commission administrative, lorsque c'est l'existence ou la quotité de la dette qui est contestée (1).

Les effets de l'opposition dépendant étroitement du degré de force exécutoire du titre qui sert de base aux poursuites. Si ce titre est exécutoire par provision, l'opposition n'a pas pour effet d'arrêter les poursuites et l'huissier doit passer outre aux réclamations de la partie poursuivie, qui peuvent faire seulement l'objet d'une assignation en référé, cette assignation ne suffisant d'ailleurs pas elle-même à entraîner le sursis (2). Au contraire lorsque le titre n'est pas exécutoire provisoirement, l'huissier doit s'arrêter devant une opposition (3).

1. Trib. civ. Épernay, 5 avril 1908 (*Mém. perc.* 1908, p. 417).

2. C. proc. civ., art. 607. — Cf. Chauveau et Carré, *Lois de la proc. civ. et comm.* t. IV, quest. 2066 bis ; *Rép. Gén. alph. du Dr. franç.*, v^o *Saisie*, n^o 564.

3. Cf. notamment pour les jugements par défaut : Chauveau et Carré, *op. préc.*, quest. 2066 ; Garsonnet et Cézard Bru, *Traité théorique et pratique de proc. civ.*, t. IV, p. 282.

Il a été jugé que, malgré l'opposition au commandement, l'huissier peut continuer la procédure (Bezançon, 21.2.1877 ; Bourges, 11.5.1885 ; Limoges, 28.1.1889) et que le seul risque que court l'huissier en continuant les poursuites, dans le cas où l'opposition serait reconnue fondée, c'est de supporter les frais de ces poursuites (Poitiers, 29.7.1851, S. 51.2.567 — P. 51.2.660 — D. 51.2.210) ; Sic : Dutruc, *Formulaire des huissiers*, t. II, p. 615, n^o 5.

Mais ces principes ne doivent s'appliquer évidemment, comme pour la saisie, que si le titre ou le jugement, dont l'exécution est poursuivie est exécutoire par provision. Dans le cas contraire, l'opposition au commandement doit produire les mêmes effets que l'opposition à la saisie, parce qu'elle vise comme celle-ci le titre exécutoire lui-même.

Pour savoir quel est l'effet de l'opposition en matière de droit des pauvres, il faut donc se demander quel est le degré de force exécutoire du titre sur lequel sont fondées les poursuites, c'est-à-dire du rôle rendu exécutoire par le préfet, et des contraintes décernées en exécution de ce rôle, contraintes avant sommation avec frais et contraintes avant commandement.

A l'exception des cas dans lesquels la loi a attribué à l'opposition un effet suspensif (1), on admet qu'aucun recours soit devant l'autorité administrative, soit devant l'autorité judiciaire, ne peut arrêter l'exécution des rôles ou des contraintes décernées en matière d'impôts (2).

Au contraire, tous les auteurs sont d'avis que les contraintes et les états exécutoires qui ont pour objet le recouvrement d'une simple créance de l'État, des départements, des communes ou des établissements publics ne sont exécutoires que jusqu'à opposition de la partie poursuivie, même dans le cas où la loi a prescrit le même mode de recouvrement qu'en matière de contributions directes.

Cette opinion est basée uniquement sur une assimilation des contraintes et états exécutoires aux juge-

1. Il en est ainsi en matière d'enregistrement.

2. Carré et Chauveau, *Lois de la proc. civ. et comm.*, t. VIII, n° 933 ; Chauveau et Tambour, *Code d'instr. adm.*, t. II, p. 118, n° 933 ; — C.d'État, 26.3.1812, Vincent contre commune de Saint-Chamond. Néanmoins lorsque le recours est porté devant le Conseil d'État, ce conseil admet quelquefois un sursis provisoire à l'exécution des contraintes.

ments par défaut (1). Bien qu'il soit plus naturel, à notre avis, de les assimiler au contraire aux titres authentiques ordinaires, qui ont force exécutoire notwithstanding opposition, il semble difficile, en raison de l'autorité des nombreux auteurs qui ont adopté ce système, de ne pas le considérer comme exact. Il faut reconnaître du reste, qu'il a reçu récemment, au moins en ce qui concerne les états exécutoires, une consécration législative, car la loi du 13 avril 1898, article 54, déclare explicitement que les états exécutoires dressés pour le recouvrement des créances de l'État n'ont force exécutoire que jusqu'à opposition de la partie intéressée devant la juridiction compétente.

Quoi qu'il en soit, il n'en reste pas moins, puisque

1. Voici en quels termes Carré et Chauveau exposent cette théorie (*op. préc.*, t. VIII, n° 933 *bis*) :

« L'opposition à toute décision par défaut est suspensive ; à plus forte raison doit-il en être ainsi d'une opposition à un acte qui est déclaré exécutoire sans que la partie intéressée ait même été appelée pour en prévenir la délivrance. D'où la conséquence que si la loi qui autorise une contrainte exécutoire ne dit pas expressément que l'opposition ne sera pas suspensive, l'effet suspensif doit être attribué à une opposition. Les lois fiscales déclarent que l'opposition n'est pas suspensive ; mais on ne trouve pas les mêmes dispositions dans les lois concernant les diverses autres matières que j'ai indiquées. Qu'on ne dise pas que les lois qui renvoient au mode de perception des contributions directes suffisent pour qu'implicitement l'effet suspensif soit refusé à une opposition. Cela n'est pas possible, parce que l'effet suspensif étant de droit commun, il fallait nécessairement qu'il fût reproduit expressément. Qui ne comprend d'ailleurs que le vrai motif des dispositions négatives de l'effet suspensif des lois fiscales est surtout dans l'intérêt d'une rapide perception d'une contribution publique, motif qui n'existe pas quand il s'agit d'une créance d'une commune, d'un ingénieur d'une association syndicale ? C'est déjà une bien grande faveur que d'avoir accordé la qualité d'exécutoire à une simple réclamation. »

le droit des pauvres est un impôt véritable dont la perception est autorisée tous les ans par la loi des finances, que les poursuites à exercer pour le recouvrer ne doivent pas être arrêtées par une opposition du redevable.

Mais, en raison de la confusion qu'a créée l'obscurité des textes concernant ce droit, confusion que nous avons signalée déjà, il peut arriver — il est même arrivé bien souvent — que l'huissier chargé des poursuites, mal renseigné sur le degré de force exécutoire du titre en vertu duquel il agit, se croie obligé de surseoir à la saisie en présence d'une opposition de l'entrepreneur de spectacle poursuivi.

Lorsque le cas se présente, l'administration a la ressource de demander au juge des référés d'ordonner la continuation provisoire des poursuites en se basant sur ce motif que « provision est due au titre » (1). Couvert par une ordonnance de référé, l'huissier ne peut persister dans ses hésitations.

Cette procédure a été suivie souvent par l'Assistance Publique de Paris, surtout dans le courant de ces dernières années, et le juge des référés n'a pas hésité à ordonner la saisie provisoire de la recette malgré l'opposition du redevable poursuivi (2).

1. Les établissements de bienfaisance n'ont pas besoin d'autorisation pour introduire un référé à cause du caractère provisoire de la procédure. Du reste, cette exigence ferait manquer le but du référé, qui est toujours urgent. En ce sens : Bioche, *Dict. de proc. civ. et comm.*, n° 219 et suiv. ; Bertin, t. II, n° 276 et suiv. ; Garsonnet et César Bru, *Traité théor. et prat. de proc. civ.*, t. VII, § 1465, p. 280, etc...

2. Cf. jug. trib. civ. Seine, 24 août 1849 ; ord. réf. prés. trib. Seine, 23 février 1870 autorisant saisie conservatoire confirmée par le tribu-

Nous n'aurions pas besoin de démontrer que cette manière de faire est régulière, si la connaissance des contestations relatives à la perception du droit des pauvres appartenait aux tribunaux judiciaires ; mais comme il s'agit ici au contraire d'une taxe soumise à la juridiction administrative, il est nécessaire que nous donnions quelques explications au sujet de la compétence du juge des référés sur ce point.

La question des référés en matière administrative est, on le sait, des plus controversées. On admet généralement que le principe de la séparation des pouvoirs administratifs et judiciaires s'oppose à toute intervention des tribunaux ordinaires, même par voie de référé, dans les contestations dont la connaissance est réservée à la juridiction administrative. Mais la plupart des auteurs font cependant une exception à ce principe dans le cas où les droits de l'administration étant pleinement réservés et l'exécution prescrite n'étant ni définitivement arrêtée ni même un seul moment suspendue, il s'agit seulement de faire or-

nal le 4 mars suivant. (*Gaz. Trib.*, 5 mars 1870) ; Ord. référés Seine, 14 oct. 1910, 5 nov. 1910, etc...

Nous croyons intéressant de citer à titre d'exemple le libellé de l'ordonnance du 14 octobre 1910 rendue à la demande de l'Assistance Publique de Paris contre un directeur de théâtre. Elle est conçue en ces termes : « Renvoyons les parties à se pourvoir au principal, et cependant, par provision, disons que F... ès-qualité sera tenu de payer
« immédiatement les sommes non contestées et qu'en cas de non paiement immédiat de ces sommes, les poursuites seront reprises et
« mises à fin pour ces sommes ; disons que F... ès-qualité sera tenu
« d'autre part de consigner entre les mains de B..., huissier, les sommes contestées et que, moyennant cette consignation faite en attendant la solution du litige, les poursuites seront discontinuées
« pour le montant de ces sommes. »

donner par le juge des référés des mesures qui permettent aux parties d'exercer plus sûrement les recours qui leur appartiennent (1) : tels sont par exemple les actes d'instruction, les expertises dans le but de constater un dommage imminent, etc...

Cette formule nous paraît incomplète. L'indépendance des deux juridictions ne fait nullement obstacle, à notre avis, à ce que le juge des référés seconde l'exécution d'une mesure dont la connaissance au fond appartient aux tribunaux administratifs. Nous ne voyons pas en quoi notamment le principe de la séparation des pouvoirs se trouve davantage méconnu lorsque le juge ordonne la continuation des poursuites administratives malgré une opposition, que lorsqu'il donne l'autorisation de procéder à une saisie un jour férié ou encore lorsqu'il permet de faire une saisie-arrest ou une saisie-revendication en matière de contributions directes. Dans aucun de ces cas en effet le juge des référés n'apprécie la valeur du titre à exécuter, la légitimité de la créance à recouvrer : il se borne simplement à prescrire ou à autoriser des mesures urgentes en vue de sauvegarder les droits de l'administration (2).

1. Sic : Garsonnet et Cézard-Bru. *Traité théor. et prat. de proc. civ.*, t. VII, § 1362 ; Debelleyne t. II, p. 17 ; Bioche, Bertin, Curet, Mérygnac etc... Cf. *Rép. Gén. aph. du Dr. franç.* v^o Référés, n^o 571 et suiv.

2. Lorsque le juge permet de procéder à une saisie la nuit ou un jour férié, lorsqu'il autorise une saisie-arrest ou une saisie-revendication, la compétence de l'autorité judiciaire s'explique, il est vrai, tout naturellement, parce qu'il s'agit uniquement de la forme d'un acte ayant le caractère de poursuite judiciaire. Il en est autrement au contraire lorsque le juge ordonne la continuation des poursuites et, à ce point de vue, on peut bien dire qu'il y a là un véritable référé admi-

C'est pour cela que jamais le juge des référés n'a refusé de permettre aux établissements de bienfaisance de continuer les poursuites malgré l'opposition de l'entrepreneur de spectacle poursuivi ; et, le plus souvent, cette autorisation a été donnée en même temps et par la même ordonnance que la permission de saisir les jours fériés et après l'heure légale, ce qui montre bien l'analogie de ces diverses mesures.

Mais le juge des référés serait incompétent au contraire pour ordonner la discontinuation des poursuites, car il y aurait là, à la différence du cas que nous venons d'examiner, un empiètement évident de l'autorité judiciaire sur l'autorité administrative (1).

nistratif. Mais cette différence est plus apparente que réelle, car, dans aucun des deux cas, nous le répétons, le juge n'apprécie la valeur de l'acte administratif et, par suite n'empiète sur les pouvoirs de l'autorité administrative.

Il existe du reste en matière de contributions directes une mesure qui peut être ordonnée, suivant l'opinion générale, par le juge des référés et qui constitue également non pas seulement une question de forme, mais un cas de référé administratif que les nécessités de la pratique ont fait admettre : nous voulons parler du pouvoir donné dans les cas urgents au gardien d'objets affectés au privilège du Trésor public, de s'opposer au détournement de ces objets (v. ci-dessus, p. 54 et Durieu. *Poursuites en mat. de contrib. directes*, comm. sur l'art. 92, n° 5). Pourquoi les pouvoirs du juge des référés seraient-ils plus réguliers dans ce dernier cas que dans celui que nous examinons ici ?

Cf. en sens contraire sur cette question, Trib. civ. Narbonne, 7 déc. 1907 (*Mém. perc.*, 1909, p. 67) et 2 février 1910 (*Mém. perc.*, 1911, p. 257).

1. En ce sens, C. Paris, 28 janvier 1832 (*Mém. perc.*, 1832, p. 180 et Durieu. *Poursuites en matière de contrib. dir.*, 3^e édition, t. II, jur., p. 161) ; Ord. sur conflit, 3 déc. 1846 (Durieu, *op. préc.*, t. II, jur., p. 184) ; Ord. référé Seine, 14 mai 1853 (*Gaz. Trib.*, 15 mai 1853).

Cette dernière ordonnance a ceci de remarquable qu'en rejetant la

La juridiction des référés peut donc fonctionner en matière de droit des pauvres au profit de l'administration, mais non contre elle (1).

Quelle que soit la solution adoptée sur les diverses questions qui précèdent, il est certain que, suivant le droit commun, l'opposition ne devra être considérée comme valable que si elle est suivie d'une assignation devant le tribunal compétent.

D'après le dernier état de la jurisprudence, cette assignation devra être faite devant les tribunaux civils si les poursuites sont entrées dans la phase judiciaire (2) et dans ce cas-là conformément à l'article 45 du décret du 1^{er} germinal an XIII, elle devra suivre l'opposition dans un délai qui ne peut dépasser huit jours, faute de quoi celle-ci sera nulle.

Si l'opposition intervient au contraire pendant que les poursuites sont encore dans la phase administra-

demande du saisi, elle autorise la saisie même après l'heure légale. Le juge des référés s'est donc déclaré compétent pour permettre de passer outre à l'opposition tout en se reconnaissant incompétent pour ordonner la discontinuation des poursuites.

En sens contraire : Ord. référé, 22 août 1874 (J. *Le Droit*, 23 août 1874, p. 823).

Cette ordonnance repose sur un motif erroné : elle considère le droit des pauvres comme recouvrable par voie d'états exécutoires et elle oublie en outre, que, même si ce titre était régulier en cette matière, le juge des référés serait incompétent pour ordonner la suspension des poursuites, parce que la connaissance des contestations relatives au recouvrement du droit des pauvres a été dévolue expressément aux tribunaux administratifs.

1. Signalons que, lorsque l'administration est citée en référé, le seul moyen qu'elle ait d'arrêter l'exécution provisoire d'une décision intervenue contre elle, est d'élever le conflit, ce qui peut être fait devant le juge des référés.

2. V. plus loin, Chap. VII, p. 134.

tive, c'est-à-dire avant le commandement, elle devra être suivie soit d'une requête introductive d'instance devant le Conseil de préfecture déposée au greffe de ce conseil, soit d'un exploit d'huissier dont la copie doit être signifiée à l'établissement de bienfaisance intéressé et dont l'original doit être déposé au greffe dans les quinze jours à dater de la signification (1). Aucun texte n'indique ici que le Conseil de préfecture doive être saisi dans les huit jours de l'opposition ; mais comme rien n'empêche l'administration de passer, malgré cette opposition, aux actes de poursuites judiciaires, qui seuls peuvent être considérés comme de véritables actes d'exécution, il sera toujours facile d'obliger ainsi le redevable à faire une nouvelle opposition au commandement, à la saisie ou à la vente et à porter par suite la contestation devant les tribunaux dans le délai du décret du 1^{er} germinal an XIII.

Les établissements de bienfaisance auront donc ainsi de toutes façons un moyen d'arriver au recouvrement de leur créance, car, d'une part, si l'opposition n'a pas pour effet d'arrêter les poursuites, ils peuvent procéder d'office à la saisie, et d'autre part, si l'opposition est considérée au contraire comme devant suspendre l'exécution, ils peuvent tourner provisoirement cette difficulté en demandant au président du tribunal de rendre une ordonnance de référé qui leur permette de passer outre à l'opposition et obtenir définitivement le paiement des droits en souffrance grâce au jugement qui sera rendu par le tribunal

1. Cf. Chauveau et Tambour. *Code d'instr. adm.* (1777, n° 936 bis).
Loi du 22 juil. 1889, art. 1 à 6.

compétent saisi obligatoirement par la partie poursuivie dans les huit jours de l'opposition.

De ces deux systèmes, le second a l'inconvénient grave d'entraîner la suspension des poursuites à moins d'user de l'expédient du référé dont la régularité n'est pas à l'abri de toute controverse ; le premier au contraire, celui qui permet de procéder à la saisie nonobstant toute opposition, assure sans aucune difficulté la rentrée de l'impôt quelles que soient les réclamations du redevable et cette raison de fait s'ajoute aux arguments juridiques que nous avons donnés plus haut pour nous déterminer à l'adopter.

§ 5. — LES CONTRAINTES EN MATIÈRE DE DROIT DES PAUVRES EMPORTENT-ELLES HYPOTHÈQUE JUDICIAIRE ?

D'après la jurisprudence de la Cour de cassation, les contraintes décernées contre les redevables d'un impôt n'emportent pas hypothèque judiciaire, à l'exception de celles qui sont décernées par l'Administration des douanes (1).

Il n'est donc pas douteux que les contraintes en matière de droit des pauvres n'ont pas non plus pour effet de grever d'une hypothèque judiciaire, les biens des entrepreneurs de spectacle poursuivis.

1. Cf. Dumesnil et Pallain. *Traité de la législ. spéciale du Trésor public en matière contentieuse*, p. 326 et 327. Dans le même sens, Durieu. *Poursuites en mat. de contr. dir.*, comm. sur l'art. 23, n° 8 et Favard de Langlade. *Rép. de la lég. nouvelle*, v° *Exécution des jugements*, Cass., 28.1.1828, Scellier [S et P. chr.] et 9 nov. 1880, Cailieux [S. 81.1.304, P. 81.1.747 ; D. 81.1.249] ; C. Paris, 16.12.79 (*Mém. perc.* 1880, p. 156).

SECTION IV

Frais de poursuites.

§ 1. — DROITS DE TIMBRE ET D'ENREGISTREMENT. COUT DES ACTES.

En matière de droit des pauvres, les rôles doivent être établis sur timbre comme ceux des autres taxes directes perçues au profit des communes et des établissements publics (1). Par contre, ils sont dispensés de l'enregistrement tant sur la minute que sur l'expédition (2).

Les contraintes ne sont assujetties ni au timbre ni à l'enregistrement (3).

Depuis la loi du 18 juillet 1911, article 20, tous les actes de poursuite et les diverses pièces s'y rattachant sont exempts de l'enregistrement et du timbre. Ces droits ont été remplacés par des frais calculés sur le montant des droits exigibles d'après le tableau annexé à la même loi, qui est applicable à toutes les taxes et à toutes les créances recouvrables comme en matière de contributions directes.

Les redevables sont en outre astreints à payer des frais accessoires dont l'énumération est donnée limitativement par le décret du 24 juillet 1912, article premier. Ces frais doivent, d'après les termes du même

1. Cf. *Mém. perc.*, 1875, p. 342 et 1909, p. 96 ; Arg. l., 15 mai 1818, article 80.

2. L. 15 mai 1818, article 80 et *Mém. perc.*, 1863, p. 100.

3. V. Règlement, 21 décembre 1839, article 25.

décret, être comptés aux redevables au coût des tarifs des huissiers, des porteurs de contraintes, ou des commissaires-priseurs dont nous parlerons tout à l'heure.

Il faut observer que les frais indiqués à ce tableau ne peuvent être augmentés du montant de l'affranchissement ni d'indemnités supplémentaires pour la distribution des actes de poursuites (1).

C'est le sous-préfet qui est compétent pour arrêter la taxe des frais à recouvrer sur les redevables ; mais la signature du sous-préfet ne figure que sur l'état ou l'original des divers actes notifiés et non sur l'acte qui est signifié au redevable (2).

Tout redevable taxé a le droit d'exiger du percepteur la communication de l'état sur lequel il est porté (3) et, suivant le droit commun, chaque acte de poursuite doit en relater le coût, sous peine, en cas d'omission de cette formalité, d'une amende de 5 francs (4).

§ 2. — TARIF.

Conformément aux dispositions des lois des 25 mars 1817, article 73, et 15 mai 1818, article 54, le tarif des frais de poursuite à payer aux huissiers commissionnés porteurs de contraintes et aux porteurs de con-

1. V. Instr. du min. des Fin., 27 juil. 1912, § 14.

2. V. Instr. du min. des Fin., 27 juil. 1912, § 14.

3. Règlem. du 21 déc. 1839, art. 111.

4. Cf. Durieu. *Poursuites en mat. de cont. directes*, comm. sur l'article 99.

traintes est établi dans chaque département par le préfet (1).

Quant aux huissiers qui ne sont pas commissionnés porteurs de contraintes, ils sont rétribués, lorsqu'ils instrumentent en matière de contributions directes ou de taxes assimilées, suivant le tarif fixé par le décret du 25 avril 1902. Mais ce décret n'ayant pas prévu tous les actes des huissiers, il est nécessaire de le compléter sur un grand nombre de points par le tarif ordinaire en matière civile (tarif du 16 février 1807) (2).

La taxe des frais à payer à l'agent des poursuites par l'établissement poursuivant est faite par le sous-préfet pour les porteurs de contraintes et par le juge pour les huissiers et les commissaires-priseurs (3).

SECTION V

Effets des réclamations sur les poursuites.

En principe, pendant l'instruction de sa réclamation et jusqu'à ce que la décision définitive soit intervenue, le redevable ne peut surseoir au paiement de l'impôt ; cependant l'article 28 de la loi du 21 avril 1832 modifié par l'article 17 de la loi du 13 juillet 1903 donne aux contribuables réclamants le droit de refuser de payer, dans la limite du dégrèvement solli-

1. La loi du 18 juil. 1911 n'a rien changé à cet état de choses, car le nouveau tarif qu'elle institue ne vise que les redevables.

2. Circ. min. Fin., 28 août 1902, § 32 (*Mém. perc.*, 1902).

3. Circ. min. Fin., 28 août 1902, § 32 (*Mém. perc.*, 1902) et instr. min. Fin., 27 juillet 1912.

cité (1), les termes venant à échéance plus de six mois après le dépôt de leur réclamation, si le Conseil de préfecture n'a pas statué dans ce délai.

Mais le Conseil d'État ayant jugé que cette disposition ne devait pas s'appliquer aux taxes dont le paiement n'a pas lieu par douzièmes (2), on peut dire sans restriction, qu'en matière de droit des pauvres, l'introduction d'une réclamation devant le Conseil de préfecture n'autorise pas le réclamant à suspendre le paiement de la taxe, ni, par conséquent, n'oblige pas l'établissement de bienfaisance à suspendre les poursuites.

SECTION VI

Préscription.

Tous les rôles des contributions directes sont annuels, c'est-à-dire d'une part qu'ils ne peuvent embrasser une période supérieure à une année et d'autre part qu'ils doivent être émis et publiés dans l'année à laquelle ils se rapportent.

Ce dernier principe a été appliqué au droit des pauvres par un arrêt du Conseil d'État du 19 juillet 1901 (3). Il en résulte que le recouvrement de la taxe

1. Cf. *Rev. de sc. et de lég. fin.*, 1903, p. 197.

2. C. d'État, 3 août 1877, Leblond [S. 79.2.223 ; P. adm. chr ; *Rec. arr. Cons. d'État*, p. 766]. Dans la même année le C. d'État a jugé, pour les mêmes raisons, que les réclamations contre les taxes non payables par douzièmes ne doivent pas être considérées comme nulles lorsqu'elles ne sont pas accompagnées de la quittance des termes échus.

3. C. d'État, 19.7.01. (*Rec. des an. du C. d'Ét.*, 1901, p. 659 ; *Rev. des Ét. de bienf.*, janvier 1902.)

ne peut être poursuivi contre les redevables que s'il a été dressé un rôle dans l'année même où ont eu lieu les représentations auxquelles s'applique le droit dû.

L'application de cette règle peut présenter des difficultés pour les séances qui ont lieu dans les derniers jours de l'année ; il est évident en effet qu'on ne peut faire signer un rôle par le préfet dans la nuit du 31 décembre pour les représentations qui ont lieu ce jour-là. Mais il y a tout lieu de croire, qu'en face de cette impossibilité matérielle, les tribunaux saisis d'une contestation à ce sujet n'hésiteraient pas à faire fléchir la rigueur du principe de l'annualité du rôle.

Ce qu'il faut retenir de ce principe et de l'application qui en a été faite au droit des pauvres par le Conseil d'État, c'est qu'il est prudent de la part des établissements de bienfaisance de faire dresser dès le début de l'année, un rôle comprenant les droits afférents aux dernières représentations de l'année précédente pour lesquelles il y a lieu d'exercer des poursuites et dans tous les cas un même rôle ne devra contenir que des droits afférents à une seule année.

Indépendamment des principes précédents, qui ne constituent pas à proprement parler une prescription, il y a lieu d'appliquer aux poursuites en matière de droit des pauvres l'article 17 de l'arrêté du 16 thermidor an VIII, suivant lequel « les percepteurs qui « n'auront fait aucune poursuite contre les contribuables en retard, pendant trois années consécutives, « perdront leur recours et toute action contre eux ».

Le point de départ de cette prescription triennale

doit courir, conformément aux termes de l'article précité, du jour où le contribuable est en retard, c'est-à-dire du jour de la séance pour laquelle le droit est dû ou bien du jour où la somme fixée par un contrat ou une autorisation d'abonnement aurait dû être payée (1).

Suivant l'article 2244 du Code civil, la prescription est interrompue par une citation en justice, un commandement ou une saisie ; mais en matière de droit des pauvres comme en matière de contributions directes, d'autres actes possèdent le caractère de poursuites ayant date certaine et tendant à l'exécution du rôle. C'est ainsi que le Conseil d'État a admis dans un arrêt du 4 mai 1870 (2) qu'une sommation gratis interrompait la prescription. Il en est de même de la sommation avec frais (3).

Au contraire l'émission d'un rôle, les avertissements et les contraintes ne peuvent être considérés comme actes interruptifs de la prescription (4).

1. On admet généralement en matière de contributions directes, que le contribuable est en retard du jour où le rôle a été remis au percepteur pour les taxes non payables par douzièmes et à partir du jour où chaque terme est exigible pour les taxes payables par douzièmes (Cf. *Rép. gén. alp. de Dr. fr.*, v° *Contributions directes*, n. 1474 et suiv. ; Durieu, *op. précité*, comm. sur l'art. 18).

En matière de droit des pauvres, le droit étant payable le jour même de la séance ou à la date fixée par le contrat d'abonnement, il est évident que le retard et par suite le délai de la prescription commencent à ce jour ou à cette date.

2. C. d'État, 4 mai 1870, Coté et autres [*Leb. chr.*, p. 527]. — En sens contraire, Durieu, *op. préc.*, comm. sur l'art. 18, n° 12.

3. C. d'État, 4 mai 1870, précité.

4. Cf. à ce sujet, ainsi que sur d'autres points de détail concernant la prescription, *Rép. gén. alph. du Dr. fr.*, v° *Contributions directes*, n° 1461 et suiv. et Durieu, *op. cit.*, comm. sur l'art. 18.

La prescription des frais de poursuite à recouvrer sur le redevable suit celle du droit lui-même. Mais l'action de l'agent des poursuites pour le paiement des droits qui lui sont alloués par le tarif se prescrit par un an à partir du jour où leur commission ou leur acte est terminé (C. civ., art. 2272, § 1).

CHAPITRE IV

Recours direct des Établissements de Bienfaisance devant le Conseil de Préfecture.

Ainsi que nous l'avons dit en tête du chapitre précédent, l'autorité administrative a reçu de la loi le pouvoir de se créer à elle-même un titre exécutoire pour poursuivre le recouvrement de ses créances.

Nous avons reconnu qu'en matière de droit des pauvres, ce titre devait être un rôle et nous avons indiqué tous les actes de poursuites qui s'ensuivent.

Nous allons examiner maintenant si les établissements de bienfaisance ont le droit de renoncer à cette procédure et s'ils peuvent s'adresser avant toute poursuite, en qualité de demandeurs, au Conseil de préfecture pour lui demander de rendre un jugement contre les entrepreneurs de spectacle débiteurs du droit des pauvres.

On admet généralement aujourd'hui que tout créancier porteur d'un titre exécutoire est libre de renoncer à l'exécution parée et d'assigner son débiteur en jugement de condamnation, à la condition toutefois qu'il y ait intérêt, par exemple pour obtenir l'hypothèque judiciaire, ou encore simplement lorsqu'il a

juste sujet de craindre que son titre ne soit que-
rellé (1).

Il semble *a priori* qu'il n'y ait aucune raison de ne pas appliquer ce principe aux établissements de bien-
faisance en matière de droit des pauvres.

La décision du Conseil de préfecture présente en effet pour ces établissements le triple avantage : 1° de leur procurer le bénéfice de l'hypothèque judiciaire, garantie qui ne s'attache ni aux rôles ni aux contraintes en matière de contributions directes ; 2° de trancher à l'avance le point litigieux et d'éviter ainsi les poursuites mal fondées (2) ; 3° de posséder aux yeux des huissiers une autorité supérieure à celle des contraintes en ce sens que ceux-ci ne se croient pas obligés, lorsqu'ils sont couverts par une décision du tri-

1. Cf. Pigeau. *Proc. civ.*, t. I, p. 66 ; Carré et Chauveau, *Lois de la proc. civ. et comm.*, quest. 1898 ; C. Metz, 12 mai 1818, Sarrazin [S. et P. chr.] ; Orléans, 17.3.1837, V... [S. 37.2.291 ; P. 372.197].

Il a été jugé en ce sens, en matière de contributions indirectes, que l'action par voie de contrainte est une pure faculté accordée à l'administration et que celle-ci peut assigner directement le redevable devant le tribunal pour obtenir un titre de condamnation. Trib. Le Blanc, 31 déc. 1867, Ville de M... [S. 68.2.259 ; P. 68.1033] ; Cass., 20 mars 1839, Lobgeois [S. 39.1.346 ; P. 39.1.464] ; Cass., 4 déc. 1899. Cf. en ce sens : Garnier, *Rép. périod. de l'enregistrement*, art. 1946 et 2534 ; Hourcade. *Traité des Contributions indirectes* ; *Rép. gén. alph. du droit français*, v° *Enregistrement*, n° 3924 et suiv. et v° *Contributions indirectes*, n° 316.

2. Cet avantage paraîtra très appréciable si l'on considère, d'une part que l'obscurité des textes qui régissent le droit des pauvres est souvent de nature à faire hésiter les établissements de bienfaisance avant d'intenter des poursuites, et, d'autre part, que, dans les grandes villes, les directeurs des théâtres importants ont une influence telle, qu'il y a le plus grand intérêt pour l'administration à ne pas s'engager dans les voies d'exécution sans s'être assurée au préalable, en saisissant le tribunal compétent, qu'elle a pour elle le bon droit.

bunal compétent, de suspendre les poursuites en présence d'une opposition, comme cela arrive souvent en cas de poursuites administratives.

Ces considérations avaient paru suffisantes jusqu'ici pour qu'on reconnût aux administrations charitables le droit d'agir judiciairement contre les débiteurs du droit des pauvres. On peut relever en effet dans la jurisprudence abondante concernant cette taxe un grand nombre d'arrêtés de Conseils de préfecture où l'établissement de bienfaisance joue le rôle de demandeur.

Pour la première fois, le 2 juillet 1910, un arrêté du Conseil de préfecture de la Seine, dont nous avons déjà parlé, a déclaré une telle procédure contraire à l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII et voici le raisonnement sur lequel se base cet arrêté (1) pour rompre avec la jurisprudence antérieure :

En matière de contributions directes (2) et de taxes

1. *Jur. des Cons. de Préf.*, 1910., p. 204. V. ci-dessus, p. 16, note 1.

2. Voici le libellé exact de cet arrêté :

« Le Conseil de Préfecture,

« Considérant qu'il y a lieu de recevoir en la forme l'intervention
« de l'Association des directeurs de théâtre intéressée à la solution
« du litige ;

« Considérant qu'aux termes de l'article 2 du décret du 8 fructidor an
« XIII, les poursuites à faire pour assurer le recouvrement des droits
« établis en faveur des pauvres par les lois des 7 frimaire et 8 thermi-
« dor an V doivent être dirigées suivant le mode fixé par l'arrêté du
« 16 thermidor an VIII et autres lois et règlements relatifs au recou-
« vrement des contributions directes auxquelles ils sont assimilés ;

« Qu'en matière de contributions directes et de taxes assimilées, la
« loi du 28 pluviôse an VIII, article 4, n'appelle le Conseil de préfec-
« ture à prononcer que « sur les demandes des particuliers tendant à
« obtenir la décharge ou la réduction de leur cote » ;

« Qu'il suit de là que l'Administration générale de l'Assistance Publi-

assimilées parmi lesquelles il faut comprendre le droit des pauvres, la loi du 28 pluviôse an VIII, article 4 (1),

« que n'est pas recevable à demander par voie de requête directe, qu'une
« décision du conseil crée le titre exécutoire qu'en application des lois
« et règlements susvisés il lui appartenait de faire délivrer en temps
« utile par le préfet, pour qu'il servit de base au recouvrement — au fur
« et à mesure de leur exigibilité — des droits complémentaires qu'elle
« prétend lui être dus par les directeurs du Vaudeville sur les coupons
« des carnets d'abonnement de la saison théâtrale 1907-1908, 1908-1909
« et 1909-1910 ;

« ARRÊTE :

« ARTICLE PREMIER. — L'intervention de l'Association des directeurs
« de théâtre est admise en la forme.

« ART. 2. — Les requêtes de l'Administration générale de l'Assis-
« tance Publique à Paris, en date des 30 décembre 1908, 10 mai 1909
« et 13 décembre 1909 sont rejetées pour cause d'irrecevabilité. »

Dans ces conclusions le commissaire du Gouvernement s'était exprimé en ces termes : « Il n'entre pas dans les attributions du Con-
« seil de préfecture d'assurer le service de l'assiette de l'impôt et de
« donner à l'administration un titre exécutoire susceptible de rem-
« placer la contrainte. Quand, par un acte d'autorité, l'administration
« a assis le droit, le Conseil de préfecture apprécie la légalité de cet
« acte de puissance publique, mais il ne peut donner une sorte de
« consultation avant que l'administration ait agi... L'administration
« est liée par la procédure de la contrainte quand un texte n'en pré-
« voit pas d'autre, procédure qui lui assure le privilège d'être défen-
« deresse et par suite la décharge souvent du fardeau de la preuve. »

Signalons ici l'erreur commise par le commissaire du Gouvernement et adoptée par le Conseil de préfecture : l'administration n'a pas à faire un acte d'autorité pour asseoir le droit des pauvres, elle n'a qu'à appliquer le tarif fixé par la loi, parce qu'en matière de perception, ce droit est purement indirect et non direct. De cette erreur, que nous avons déjà signalée et sur laquelle nous reviendrons plus loin, découle l'inexactitude des conclusions adoptée par le Conseil de préfecture.

1. Voici le texte de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII : « Le
« Conseil de préfecture prononcera : sur les demandes des particu-
« liers tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote de
« contributions directes... »

n'appelle le Conseil de préfecture à statuer que sur la demande des particuliers. Par suite le Conseil de préfecture étant une juridiction d'exception, dont la compétence ne doit pas être étendue au delà des termes de la loi, l'administration ne peut le saisir elle-même par voie de requête d'une contestation relative aux impôts directs. Il en résulte que l'Assistance Publique n'était pas recevable à lui demander de rendre un jugement de condamnation contre son débiteur ; elle devait au contraire poursuivre administrativement l'entrepreneur de spectacle redevable du droit des pauvres et c'est seulement à la requête de celui-ci, obligé de se défendre contre ces poursuites, que le Conseil de préfecture avait à connaître du litige.

Cette argumentation serait irréfutable si le droit des pauvres était assimilé de tous points aux contributions directes et si l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII était le seul texte qui eût déterminé la compétence des Conseils de préfecture. Mais, d'une part, ainsi qu'il résulte des explications que nous avons données dans le chapitre premier du présent ouvrage et de celles qui vont suivre, le droit des pauvres est une taxe indirecte qui n'est assimilée aux contributions directes que pour la procédure des poursuites et pour la compétence, et, d'autre part, on sait que la juridiction des Conseils de préfecture a été étendue sur beaucoup de points par un grand nombre de lois postérieures.

En particulier l'attribution aux Conseils de préfecture de la connaissance des contestations en matière de droit des pauvres, résulte non pas de la loi de l'an VIII, mais de l'article 3 de l'arrêté du 10 thermidor

an XI et de l'article 3 du décret du 8 fructidor an VIII (1).

De ces deux articles, le premier décide que « les contestations qui peuvent s'élever dans l'exécution ou l'interprétation » des règles relatives à la perception du droit des pauvres seront tranchées par les préfets en Conseil de préfecture (2) et le second se borne à maintenir le premier en attribuant toutefois la connaissance de ces contestations au Conseil de préfecture seul, et en ajoutant que les décisions rendues en cette matière seront exécutées provisoirement (3).

Or, loin de traiter le droit des pauvres comme une

1. Cela est si vrai, que, si ces deux textes n'avaient pas dévolu expressément la connaissance des contestations en matière de droit des pauvres aux tribunaux administratifs, elle aurait certainement appartenu aux tribunaux judiciaires, malgré l'assimilation des poursuites aux contributions directes prescrite par l'article 2 du Décret du 8 fructidor an XIII. Cette assimilation n'aurait pas eu en effet pour résultat de changer la compétence naturelle en cette matière, qui est la compétence judiciaire, puisque le droit des pauvres est par nature un impôt indirect, pas plus que l'article 21 de la loi du 18 juillet 1911, qui assimile les poursuites à exercer pour le recouvrement des états exécutoires aux poursuites en matière de contributions directes n'a eu pour effet d'attribuer aux Conseils de préfecture la connaissance des contestations relatives à ces états (v. ci-après, p. 114).

2. Texte de l'article 3 de l'arrêté du 10 thermidor an XI : « Les contestations qui pourront s'élever dans l'exécution ou l'interprétation du présent arrêté seront décidées par les préfets en Conseil de préfecture, sur l'avis motivé des comités consultatifs établis en exécution de l'arrêté du 7 thermidor an IX dans chaque arrondissement communal, pour le contentieux de l'administration des pauvres et des hospices, sauf, en cas de réclamation, le recours au Gouvernement. »

3. Texte de l'article 3 du Décret du 8 fructidor an XIII : « Les décisions rendues par les Conseils de préfecture, dans les cas prévus par l'article 3 de l'arrêté du 10 thermidor an XI, seront au surplus exécutés provisoirement, et sauf le recours au Gouvernement réservé par cet article. »

taxe assimilée aux contributions directes, l'arrêté du 10 thermidor an XI, le considère au contraire comme une contribution indirecte (Arg. art. 1^{er}). Par conséquent, en confiant au préfet en Conseil de préfecture le soin de trancher les contestations relatives à cet impôt, l'article 3 de cet arrêté ne pouvait avoir en vue une assimilation aux contributions directes qui ne devait apparaître que deux ans plus tard dans l'article 2 du décret du 8 fructidor an XIII. Cela est d'autant plus évident que la compétence était attribuée au préfet en Conseil de préfecture et non au Conseil de préfecture seul comme en matière de contributions directes, et, que, de plus, l'article 3 de l'arrêté du 10 thermidor an XI n'a aucune analogie avec l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, puisque celui-ci parle de « demandes des particuliers », tandis que celui-là parle de « contestations », expression qui peut s'appliquer tout aussi bien à des litiges soulevés par les établissements de bienfaisance, qu'à des litiges soulevés par le redevable.

Il n'est donc pas douteux qu'en l'an XI il n'y avait absolument aucune raison d'étendre à l'introduction des instances en matière de droit des pauvres devant le préfet en Conseil de préfecture les règles applicables à l'introduction des instances relatives aux contributions directes devant le Conseil de préfecture.

Or, cette situation n'a pas été modifiée, si ce n'est en ce qui concerne la substitution de la compétence du Conseil de préfecture à celle du préfet en Conseil de préfecture, puisque, ainsi que nous l'avons dit, l'article 3 du décret du 8 fructidor an XIII se réfère à l'article 3 de l'arrêté du 10 thermidor an XI et que

ces deux articles ont été maintenus définitivement l'un et l'autre, par l'article 3 du décret du 26 novembre 1808.

Il importe peu que par ailleurs l'article 2 du décret du 8 fructidor an XIII ait assimilé les poursuites en matière de droit des pauvres aux poursuites en matière de contributions directes. Il n'y a en effet aucune relation forcée entre la procédure des poursuites et celle des instances ; c'est ainsi par exemple qu'en décidant que les poursuites à exercer pour le recouvrement des états exécutoires seraient désormais dirigées suivant la procédure des contributions directes, l'article 21 de la loi du 18 juillet 1911 n'a eu nullement pour effet de modifier les règles relatives aux contestations qui peuvent s'élever au sujet de ces états, ni d'enlever à l'État, aux départements, aux communes et aux établissements publics le droit de renoncer aux avantages du recouvrement par voie d'états exécutoires et d'actionner directement leurs débiteurs en justice lorsqu'ils le jugent préférable.

L'arrêté du Conseil de préfecture de la Seine du 2 juillet 1910 nous paraît donc avoir poussé plus loin qu'il ne convient l'assimilation du droit des pauvres aux contributions directes ; il l'a étendue à tout le contentieux de cet impôt, alors qu'elle n'existe que pour les poursuites et pour la compétence.

Dans ces conditions, il y a tout lieu de croire que cet arrêté ne sera pas confirmé par le Conseil d'État, qui en est saisi depuis 1910 par un recours de l'Assistance Publique.

CHAPITRE V

Réclamations.

§ 1. — RÉCLAMATIONS GRACIEUSES.

On appelle demande en remise ou en modération une réclamation par laquelle le redevable, tout en reconnaissant la légitimité de la taxe exprime le désir d'être, à *titre de faveur*, dispensé en tout ou en partie du paiement de l'impôt. Les demandes de cette nature ne sont admises qu'en matière de contributions directes et jamais en matière de contributions indirectes (1).

Cette différence s'explique par ce fait que les impôts directs sont perçus en vertu d'un acte d'autorité du pouvoir administratif qui peut toujours être modifié ou annulé par ce même pouvoir, tandis que la perception des impôts indirects est le résultat de l'application d'un tarif établi par la loi, que l'administration ne peut par suite modifier en faveur de tel ou tel assujetti.

Or, suivant ce que nous avons démontré plus haut (2), le droit des pauvres, calculé d'après le prix

1. Cf. Boucard et Jèze. *Cours élém. de sc. des fin.*, 1904, p. 448.

2. V. Plus haut, page 13 et suiv.

des places et suivant le taux fixé par des textes législatifs, est, en ce qui concerne sa perception non contentieuse, un impôt indirect et non un impôt direct. Il en résulte qu'aucun entrepreneur de spectacle ne peut être exempté en tout ou en partie (1) de l'acquitter ou plus exactement de le prélever sur les spectateurs.

Les administrations charitables n'ont donc pas à donner suite aux demandes en remise ou en modération qui leur sont adressées.

Mais elles peuvent être saisies de réclamations basées sur l'interprétation des textes et ayant pour objet par conséquent de faire rectifier une erreur ou une prétendue erreur.

C'est à l'autorité qui a provoqué la perception de la taxe, c'est-à-dire à la commission administrative de l'établissement de bienfaisance intéressé ou bien à celle qui a autorisé les procédés de recouvrement employés, c'est-à-dire, suivant les distinctions que nous avons établies plus haut (2), au préfet ou au sous-préfet, que ces réclamations doivent être adressées.

En cas de mise en ferme ou en régie intéressée, elles devront être soumises d'abord au fermier ou au régisseur intéressé, puis, s'il y a lieu, à l'établissement de bienfaisance et enfin au préfet ou au sous-préfet.

Elles ne sont soumises à aucune forme.

1. Pour plus de développement voir plus haut p. 34 et suiv.

2. Voir ci-dessus, p. 28.

§ 2. — RÉCLAMATIONS CONTENTIEUSES.

Lorsque l'administration, le fermier ou le régisseur intéressé n'a pas accueilli la réclamation d'un entrepreneur de spectacle, celui-ci doit s'adresser, pour faire valoir ses droits ou ceux qu'il croit avoir au Conseil de préfecture à qui l'article 3 de l'arrêté du 10 thermidor an XI modifié par l'article 3 du décret du 8 fructidor an XIII a donné compétence pour connaître de toutes les contestations en matière de droit des pauvres.

La procédure à suivre pour introduire l'instance est celle qui est indiquée par les articles 1 à 9 de la loi du 22 juillet 1889 (1). Elle peut être engagée soit par voie de requête déposée au greffe du Conseil, soit par un exploit d'huissier signifié à la partie adverse dont l'original doit être déposé au greffe dans les quinze jours à dater de la signification (2).

1. C'est à la fois la procédure de droit commun devant les conseils de préfecture et celle qui est déclarée applicable par l'article 11, § 4, de la même loi du 22 juillet 1889 aux taxes assimilées aux contributions directes, qui ne sont pas perçues par l'administration des contributions directes. Il n'est pas douteux qu'on doive l'appliquer au droit des pauvres, soit qu'on considère ce droit comme assimilé aux contributions directes en ce qui concerne l'introduction des instances, ce qui nous semble inadmissible au point de vue spécial que nous avons examiné dans le chapitre IV, soit qu'on le considère au contraire avec nous comme une taxe indirecte soumise exceptionnellement à la compétence des conseils de préfecture et non assujettie à une procédure spéciale.

2. Les réclamations par voie de déclaration à la mairie ne sont possibles que pour les quatre contributions directes et pour les taxes assimilées dont l'assiette est confiée aux contrôleurs des contributions directes (1, 18 juillet 1911, article 5).

Lorsque l'instance est engagée par voie de requête, celle-ci doit toujours être écrite sur timbre — sur des feuilles à 0 fr. 60 —, même, croyons-nous, lorsque la contestation porte sur une somme inférieure à 30 francs. L'exemption accordée en effet dans ce cas-là pour les contributions directes par l'article 28 de la loi du 21 avril 1832 modifié par l'article 17 de la loi du 13 juillet 1903 ne peut être étendue au droit des pauvres, parce qu'il ne s'agit pas ici de poursuites, et qu'en dehors de la procédure des poursuites, cette taxe n'est pas assimilée aux contributions directes.

Pour la même raison, on doit considérer comme inapplicable au droit des pauvres le paragraphe premier du même article, suivant lequel les réclamations en matière de contributions directes doivent être présentées dans un délai de trois mois à dater de la publication du rôle. Cette disposition suppose d'ailleurs l'émission d'un rôle dans tous les cas ; or, nous avons vu qu'il n'en est dressé en matière de droit des pauvres que lorsqu'il y a lieu d'exercer des poursuites. Le délai fixé par le paragraphe précité ne commencerait donc à courir que très exceptionnellement, et cela démontre une fois de plus l'impossibilité matérielle d'assimiler le droit des pauvres aux contributions directes pour tout ce qui ne concerne pas la procédure des poursuites.

Le recours au Conseil de préfecture n'autorise pas le réclamant, ainsi que nous l'avons dit plus haut (1), à suspendre le paiement de la taxe pendant la durée de l'instance ; mais si l'entrepreneur de spectacle ob-

1. V. ci-dessus, p. 102.

tient gain de cause, le Conseil de préfecture ordonne le remboursement des droits indûment perçus.

Ce remboursement sera fait évidemment à l'entrepreneur de spectacle lui-même et non aux spectateurs, ce qui prouve bien que, juridiquement, l'entrepreneur de spectacle est traité comme un contribuable et non comme un détenteur de deniers provenant du chef des redevables. Il est permis de penser cependant, que les spectateurs auraient le droit de se prévaloir du remboursement fait à l'entrepreneur de spectacle pour réclamer à leur tour à celui-ci la restitution du droit qu'ils auraient acquitté en payant le prix de leur place ; mais il est bien invraisemblable qu'une telle réclamation se produise jamais.

Conformément à l'article 3 du décret du 8 fructidor an XIII, les décisions rendues par le Conseil de préfecture en matière de droit des pauvres sont exécutoires provisoirement. Nous pensons que cette disposition doit s'appliquer même aux jugements rendus par défaut, et que par suite l'opposition ne serait pas plus suspensive que l'appel. S'il en était autrement, l'article 3 du décret de l'an XIII serait en effet inutile puisqu'il est de règle qu'à la différence des jugements des tribunaux judiciaires dont l'exécution est suspendue par l'appel, les arrêtés des Conseils de préfecture sont toujours exécutoires par provision, notwithstanding le recours au Conseil d'État, à moins que le Conseil d'État n'accorde un sursis, ce qui n'arrive que très rarement (1).

1. C. d'État, 6.6.1844, Duchamps [J. P. adm. chr. ; Lebon, 1844, 336]. Cf. dans le même sens C. d'État, 16.6.1841 [S. 1841.2.500 ; *Pand. chr.*, 2.3.53].

Cette question n'a pas été tranchée par la jurisprudence, elle n'a du reste que peu d'intérêt, car il est probable que si un entrepreneur de spectacle faisait défaut, le Conseil de préfecture ordonnerait, de toutes façons, que sa décision fût exécutée provisoirement, nonobstant toute opposition.

La jurisprudence a eu au contraire l'occasion de décider plusieurs fois en matière de droit des pauvres que l'appel n'était pas suspensif et par application de ce principe, il a été jugé notamment qu'un entrepreneur de bal public qui s'est engagé à payer pour le droit des pauvres la somme déterminée par le Conseil de préfecture n'a fait que se conformer à une décision que rien ne pouvait le dispenser d'exécuter et que par suite il n'en conserve pas moins le droit de former contre l'arrêté intervenu un recours en Conseil d'État.

Pour la même raison il faut décider en sens contraire, que, si c'est l'administration qui a succombé devant le Conseil de préfecture, le remboursement ne saurait lui être opposé (1).

§ 3. — FRAIS DES INSTANCES. — INTÉRÊTS.

DOMMAGES-INTÉRÊTS.

Les sommes dues à titre de contributions directes ou indirectes ne sont pas productives d'intérêts, et, par suite, le fait d'avoir apporté un retard au paiement d'un impôt n'autorise pas la personne morale

1. Cf. *Rép. gén. alph. du Dr. franç.*, v^o *Contributions directes*, n^o 2384.

au profit de laquelle il est perçu à réclamer les intérêts des sommes dues (1).

Inversement, lorsqu'un redevable obtient de la juridiction compétente le remboursement des droits indûment versés par lui, il n'est pas fondé à réclamer le versement des sommes ainsi restituées et il ne peut demander non plus de dommages-intérêts (2).

Il pourrait cependant y avoir lieu à l'allocation de dommages-intérêts lorsque des poursuites irrégulières ont été exercées et que ces poursuites sont annulées. Ainsi il a été jugé qu'un percepteur qui emploie, pour opérer une saisie, un porteur de contraintes autre que celui de la commune où est domicilié le contribuable poursuivi est passible de dommages-intérêts et que la saisie faite dans ces conditions est nulle (3). De même, un receveur ou percepteur qui procéderait à la signification d'un commandement sans se munir d'une nouvelle contrainte serait passible de tous les frais qui s'ensuivraient et pourrait être condamné en outre à payer des dommages-intérêts au redevable lésé par les poursuites (4).

Ces principes sont évidemment applicables au droit des pauvres comme à tous les autres impôts.

1. Cf. dans le *Rép. gén. alph. du Dr. franç.*, v° *Contributions directes*, n° 2826 de nombreux jugements en ce sens.

2. Cf. dans le *Rép. gén. alph. du Dr. franç.*, v° *Contributions directes*, 2827 et suivants et v° *Contributions Indirectes*, n° 154 et 527 de nombreux jugements en ce sens. Ainsi jugé spécialement en matière de droit des pauvres : C. d'État, 16, 1, 1911.

3. Cf. Durieu, *Poursuites en mat. de contr. dir.*, 3^e édition, t. II, jurispr., p. 226.

4. Cf. Durieu, *op. préc.* t. I, p. 528.

D'autre part, les réclamations en matière de contributions directes ne comportent d'autre dépens que les droits de timbre et les frais d'expertise ou de tierce-expertise. Cette règle a été appliquée par la jurisprudence à toutes les contributions ou taxes sans distinction (1) qui sont du ressort des tribunaux administratifs et on peut relever en matière de droit des pauvres de nombreux arrêts du Conseil d'État en ce sens (2).

1. Cf. *Rép. gén. alph. du Dr. franç.* v° *Contributions Directes* n° 2838.

2. C. d'État, 13 juin 1873 [S. 75.2.157 ; D. 73.3.93] ; 27 juillet 1883 [S. 1885.3.47 ; D. 1885.3.32 ; *Rev. des Et. de bienf.*, 1886, 11] ; 12 juin 1891 [P. 93.3.67 ; D. 92.3.105] ; 19 juillet 1901 ; 19 mai 1904 [*Rev. Et. de Bienf.*, 1904] ; 2 février 1910 [*Rev. des Ét. de Bienf.*, oct. 1910] etc...

CHAPITRE VI

Contestations entre l'administration et le fermier ou le régisseur intéressé.

La mise en ferme ou en régie intéressée n'a pas pour effet de changer les règles à suivre en matière de poursuites ou de réclamations. Mais ces deux systèmes de perception peuvent donner lieu à des contestations entre l'administration hospitalière et le fermier ou le régisseur au sujet des clauses du contrat de bail à ferme ou de mise en régie intéressée.

A) Lorsque la contestation porte non pas sur le paiement de sommes dues par le fermier ou le régisseur, mais sur *l'exécution de certaines clauses du contrat*, par exemple sur les procédés de contrôle dont l'administration autorise l'emploi, l'établissement de bienfaisance, le fermier ou le régisseur intéressé doit, en l'absence de règles spéciales, se conformer au droit commun, en matière de contrats, c'est-à-dire faire trancher le différend par le tribunal compétent.

Il y a lieu, dans ce cas, pour déterminer quelle est la juridiction qui doit connaître du litige, de se référer aux dispositions de l'article 136 du décret du 17 mai 1809 qui a institué pour les baux d'octroi une

compétence mixte étendue par la jurisprudence à la ferme des autres taxes communales.

Cette compétence est judiciaire pour tout ce qui touche au contentieux du contrat (exécution, résiliation, indemnité, etc...) ; mais elle est administrative en ce qui concerne l'interprétation de ce contrat. Comme l'a fait remarquer M. Laferrière (1), cette dualité de compétence peut être critiquée et l'on comprend difficilement que l'autorité judiciaire, compétente pour prononcer une résiliation, pour allouer des indemnités à raison de l'exécution de ce contrat, soit obligée de demander à la juridiction administrative l'interprétation de ce même contrat. Mais la jurisprudence a toujours considéré les dispositions du décret de 1809 comme impératives et de récents arrêts du Conseil d'État en ont de nouveau consacré l'application.

B) Lorsque la contestation a pour objet *le paiement de sommes dues* par le fermier ou par le régisseur intéressé, le recouvrement de ces sommes peut être poursuivi en vertu du contrat lui-même s'il a été conclu en la forme exécutoire, ou, dans le cas contraire, soit par voie d'états exécutoires, soit, d'après une opinion que nous n'adoptons pas, en vertu d'un rôle, comme s'il s'agissait de percevoir le droit des pauvres sur les entrepreneurs de spectacle.

Examinons successivement chacune de ces procédures :

1° Lorsque le contrat de bail à ferme ou de mise en régie intéressée a été dressé en la forme exécutoire, c'est-à-dire lorsque c'est un contrat notarié

1. Laferrière. *Jud. adm.*, 1896. t. I. p. 594.

revêtu de la formule exécutoire emportant exécution parée, le recouvrement des sommes dues par le fermier ou par le régisseur intéressé sera poursuivi conformément aux règles de droit commun en matière de contrats exécutoires : l'article 21 de la loi du 18 juillet 1911 qui étend le mode de poursuites usité pour les contributions directes aux sommes dues aux communes en vertu de contrats ayant force exécutoire par eux-mêmes ne peut être étendu en effet aux établissements de bienfaisance (1).

Il serait possible aussi dans ce cas, tout au moins lorsque le recouvrement est poursuivi par un hôpital, un hospice ou un bureau d'assistance de procéder par voie d'états exécutoires ; mais ce système aurait l'inconvénient de rendre la situation de l'établissement de bienfaisance poursuivant moins avantageuse à deux points de vue : d'une part, parce que l'effet des états exécutoires est suspendu dès qu'il est formé opposition, et, d'autre part, parce que l'opposant a le rôle de défendeur lorsque le recouvrement a lieu en vertu d'un titre de cette nature (2), tandis qu'il joue au contraire celui de demandeur lorsqu'il s'attaque à un contrat exécutoire.

2° Lorsque le contrat de mise en ferme ou en régie intéressée n'a pas la forme exécutoire — ce qui est le cas le plus fréquent, car, en principe, les contrats passés en la forme administrative, bien qu'ayant un caractère authentique n'ont pas force exécutoire (3) — le recouvrement peut être poursuivi par voie d'états

1. Instruction du min. des Fin., 27 juillet 1912, § 1.

2. Cass., 16 août 1877 ; Trib. Seine 28 février 1911.

3. V. Instr. min. Fin., 27 juil. 1912, § 1.

exécutoires dressés par le maire, président de la commission administrative ou président du bureau d'assistance ; mais, ainsi que nous l'avons fait observer plus haut (1), cette procédure n'est pas possible pour les bureaux de bienfaisance, de sorte que ceux-ci n'ont alors d'autre ressource que de s'adresser au tribunal compétent.

Il faut remarquer d'autre part, que la procédure des poursuites à exercer pour le recouvrement des sommes portées sur des états exécutoires est différente suivant que ces états intéressent un bureau d'assistance ou des hôpitaux ou hospices. Dans le premier cas, il y a lieu de se conformer à l'article 21 de la loi du 18 juillet 1911 qui a prescrit de suivre en cette matière la même procédure que pour le recouvrement des contributions directes. Dans le deuxième cas au contraire, les auteurs de l'article 21 de la loi de 1911 ayant oublié de parler des états exécutoires des bureaux d'assistance, il faut procéder suivant les règles qui étaient applicables avant cette loi à tous les états exécutoires, c'est-à-dire agir directement par voie de commandement contenant signification de l'état exécutoire sans délivrer de sommation sans frais ni de sommation avec frais et sans se munir de contraintes spéciales à fin de sommation avec frais et à fin de commandement.

Ce sont là des différences de procédure qui n'ont d'autre cause que l'incohérence qui préside à l'élaboration des lois, mais dont il est cependant nécessaire de tenir compte.

1. V. ci-dessus, p. 44.

3° Enfin, suivant une opinion qui nous paraît erronée, lorsque la perception d'une taxe a été affermée, on pourrait, ou plutôt on devrait diriger les poursuites contre l'adjudicataire ou fermier retardataire d'après la même procédure que s'il s'agissait de contraindre les contribuables eux-mêmes, le contrat passé avec le fermier ne changeant pas la nature des droits affermés et constituant simplement une modalité de leur perception.

Cette théorie, qui a été adoptée notamment en matière de droits de place par le tribunal civil de Caen dans un jugement du 12 avril 1910 (1), conduirait à recouvrer dans tous les cas les sommes dues par les fermiers ou par les régisseurs du droit des pauvres en vertu de rôles homologués par le préfet et non par voie d'états exécutoires visés par le sous-préfet. Mais elle nous semble absolument antijuridique, parce que les créances des établissements de bienfaisance sur les fermiers ou sur les régisseurs du droit des pauvres doivent être considérées comme l'effet du contrat d'affermage et non comme le produit du droit lui-même ; et il ne suffit pas pour la justifier de faire observer que le décret du 15 novembre 1810, l'instruction générale de 1859, article 921, et le décret du 26 septembre 1811 ont décidé que les fermiers des droits d'octroi et ceux des droits de mesurage et de pesage doivent être poursuivis en vertu de contraintes visées par le juge de paix comme les redevables mêmes desdits droits, car ces dispositions étant des dérogations à la règle naturelle, il n'est pas

1. *Mém. perc.*, 1910, p. 431.

possible de les étendre par analogie à d'autres taxes directes ou indirectes (1).

Nous ajouterons enfin, que, dans tous les cas, suivant ce que nous avons dit dans le chapitre précédent, — et avec beaucoup plus de certitude encore, car on ne peut invoquer ici l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, puisqu'il ne s'agit pas du droit lui-même, mais d'une créance provenant des clauses d'un contrat, — les établissements de bienfaisance peuvent renoncer au privilège qu'ils ont de se créer un titre exécutoire et s'adresser directement au tribunal compétent pour lui demander de rendre un jugement contre le fermier ou le régisseur retardataire.

1. En ce sens : Trib. Clermont-Ferrand, 6 avril 1911, *Mém. perc.*, 1912, p. 68; en sens contraire : *Mém. perc.*, 1910, p. 431, observations au sujet du jugement du trib. civil de Caen précité. Cf. également *Mém. perc.*, 1911, p. 56.

CHAPITRE VII

Compétence.

La compétence naturelle en matière de droit des pauvres était la compétence judiciaire, puisque ce droit est par nature un impôt indirect et on ne peut expliquer que par des raisons de fait assez difficiles à découvrir du reste, ainsi que nous l'avons dit plus haut (1), les dispositions de l'arrêté du 10 thermidor an XI, article 3 et du décret du 8 fructidor an XIII, article 3, qui ont attribué au Conseil de préfecture la connaissance des contestations relatives à la perception du droit des pauvres.

Quoi qu'il en soit, ces dispositions sont formelles et la compétence des tribunaux administratifs en cette matière ne peut être contestée.

L'article 3 de l'arrêté du 10 thermidor an XI avait tout d'abord chargé les préfets de trancher en Conseil de préfecture, sur l'avis motivé des comités consultatifs établis par l'arrêté du 7 messidor an IX, les difficultés que pouvaient soulever l'exécution et l'interprétation des textes relatifs à la perception du droit des pauvres.

Mais, ainsi que le fait observer Chauveau (2), c'était

1. V. ci-dessus, p. 23.

2. Chauveau. *Compétence et jurid. administratives*, n° 1364.

là le résultat d'une confusion provenant de ce qu'on ne distinguait pas assez soigneusement à cette époque les arrêtés du préfet en Conseil de préfecture des décisions émanant du Conseil de préfecture lui-même. Cette confusion ne se retrouve plus dans le texte du décret de l'an XIII, car l'article 3 de ce décret ne parle plus de décisions du préfet en Conseil de préfecture, mais de décisions du Conseil de préfecture. Il en résulte que le contentieux du droit des pauvres appartient maintenant sans conteste aux tribunaux administratifs (1).

Toutefois, en déférant ce contentieux à un autre juge, le décret de l'an XIII n'a pas dépouillé les comités consultatifs des établissements de bienfaisance du droit d'avis qu'ils tenaient de l'article 3 de l'arrêté du 10 thermidor an XI (2). Ces comités doivent donc être consultés dans toutes les instances relatives au droit des pauvres. Mais il semble cependant qu'en omettant de demander cet avis, le Conseil de préfec-

1. C. d'État, 11 nov. 1831 et 31 déc. 1831 ; Paris, 28 janv. 1832 [J. P. 1832.2.106 ; *Gaz. Trib.*, 4.2.1832] ; C. d'État, 16 février 1832 et 15 mai 1835 ; C. préf. Seine, 25 février 1864 [j. *Le Droit*, 28 fév. 1864] ; Trib. Lyon, 22 mai 1869 [D. 71.3.96 ; *Mém.perc.*, 1870, 475 ; j. *Le Droit*, 14 nov. 1869] ; C. d'État, 13 juin 1873 ; Trib. Seine, 23 juin 1874 [j. *Le Droit* 18 et 24 juin 1874] ; Trib. des conflits 2 avril 1881, Busselet [S. 1882.3.78 ; J. P. *adm. chr.* ; D. 1882.3.75 ; Lebon, 1881, 392 ; *Mém. perc.*, 1881, 311] ; Trib. Seine, 3 mars 1891 [*Rev. ét. de bienf.*, 1891, 177 ; *Mém. perc.* 1891, 437]. Cf. *Mém.perc.* 1833, 90 ; *Journ. de Dr. adm.*, t. XVIII, p. 140 ; Serrigny. *Traité de l'organisation de la compét. et de la procéd. en mat. contentieuse adm.*, t. II, n° 889. On relève en sens contraire un arrêt du Conseil d'État du 5 août 1831 ; mais le Conseil d'État est revenu sur cette jurisprudence erronée dès la même année dans ses arrêts des 11 novembre et 31 décembre 1831 précités.

2. Durieu et Roche. *Rép. des établis. de bienf.*, v° *Spectacles*, n° 33.

ture ne commettrait pas une véritable irrégularité (1).

La connaissance de toutes les contestations qui peuvent s'élever au sujet du droit des pauvres est attribuée sans aucune restriction aux Conseils de préfecture par les textes précités. Il ne faut pas en conclure néanmoins que les tribunaux ordinaires n'aient jamais à intervenir en cette matière. Ils sont au contraire compétents dans un grand nombre de cas.

Il faut appliquer ici des principes de tous points analogues à ceux qui président au départ de la compétence entre les tribunaux administratifs et les tribunaux ordinaires dans le contentieux des contributions directes.

Ces principes ont été énoncés en ces termes par Durieu (2) : *Toutes les fois que la contestation doit être décidée par l'application des règles spéciales établies par le législateur pour le recouvrement de l'impôt, c'est au Conseil de préfecture à en connaître. Au contraire, ce sont les tribunaux judiciaires qui doivent prononcer lorsque la contestation exige l'application des dispositions du droit commun.*

A. — Compétence des Tribunaux administratifs.

Ainsi les Conseils de préfecture statueront dans les cas suivants :

1° *En ce qui concerne l'assiette de la taxe*, sur toutes les contestations relatives à l'interprétation et à

1. Cf. sur ce point, Derouin, Worms et Gory. *Traité d'Assistance publique*, t. I, p. 752

2 Cf. Durieu, *Poursuites en matière de contr. dir.*, comm. sur l'art 19.

l'application des dispositions législatives ou réglementaires concernant la perception du droit des pauvres.

Ils décideront par conséquent si tel genre de spectacle doit ou ne doit pas être assujéti au droit, quel est le taux de perception qui lui est applicable, si et dans quelle mesure certains billets d'entrée (billets d'auteur, billets de service, billets de faveur, billets à droits, billets de concession, etc.) doivent supporter l'impôt. Ils connaîtront également en général de toutes les difficultés auxquelles pourront donner lieu les règlements et les procédés de perception adoptés par les préfets et les sous-préfets d'accord avec les commissions administratives des établissements de bienfaisance intéressés.

Mais la compétence des Conseils de préfecture est limitée en cette matière par le pouvoir de l'autorité administrative. C'est ainsi qu'ils n'ont pas qualité pour apprécier si un spectacle doit ou non bénéficier des modérations de taxe autorisées par la décision du ministre de l'Intérieur du 9 mai 1809, pas plus d'ailleurs que des modérations accordées à tort ou à raison en dehors des conditions d'application de cette décision (1). Il ne s'agit pas là en effet d'une question mettant en jeu l'interprétation des textes concernant le droit des pauvres, mais uniquement d'une faveur spéciale, d'une simple tolérance de l'administration sous forme d'abonnement ou de forfait, qui constitue un acte de juridiction purement gracieuse et ne peut faire l'objet, par suite, d'un débat

1. V. à ce sujet ce que nous avons dit ci-dessus, p. 35.

devant le Conseil de préfecture (1). L'entrepreneur de spectacle n'a donc d'autre alternative que d'accepter purement et simplement la modération qui lui a été accordée par l'administration, ou de refuser l'avantage concédé en payant le droit d'après le taux légal (2).

2° *En matière de poursuites*, les conseils de préfecture statueront sur les contestations relatives à la régularité du titre exécutoire, c'est-à-dire du rôle, et sur celle des contraintes ; sur les contestations relatives aux actes de poursuite qui précèdent le commandement : avertissement, sommation sans frais, sommation avec frais ; sur les sursis aux poursuites ; sur la qualité de l'agent qui exerce les poursuites (3) ; sur la liquidation et le recouvrement des frais de poursuites, avec cette restriction toutefois que les frais à payer aux huissiers et aux commissaires-priseurs sont de la compétence de l'autorité judiciaire (4) ; sur l'application de la prescription triennale prévue par l'article 17 de l'arrêt du 16 thermidor an VIII, si les poursuites ne sont pas encore entrées dans la phase

1. Il y a là une situation identique à celle qui existe en matière de contributions directes pour les demandes en remise ou en modération : les préfets sont seuls compétents pour connaître de ces réclamations et un arrêté d'un Conseil de préfecture qui statuerait au fond sur une telle demande serait entaché d'incompétence et devrait être annulé. Cf. *Rép. gén. alph. du Dr. franç.* v° *Contributions directes*, n° 2937.

2. Cf. Worms, *Le Droit des Pauvres*, p. 202

3. Cf. Durieu, *Poursuites en matière de contr. dir.*, t. I, com. sur l'art. 19, n° 30 ; C. d'État, 17.1.1814, Pons [P. adm. chr.] ; Avis du min. des Fin. en note sous trib. conflits, 2 avril 1881 (*Mém. perc.*, 1881, p. 311).

4. Cf. Instr. min. Fin. du 27 juillet 1912, § 26.

judiciaire ou si elles n'ont pas encore été engagées (1).

La jurisprudence ayant subi, en ce qui concerne la compétence en matière d'opposition aux poursuites et de demandes en annulation de poursuites des changements postérieurs à la publication de la plupart des ouvrages intéressant les contributions directes, nous croyons devoir donner ici quelques explications sur ce point important.

On a admis pendant longtemps que lorsque les oppositions étaient fondées sur des raisons tirées de l'inexistence de la dette ou de son extinction par suite de paiement ou encore de son inexigibilité, elles pouvaient être portées devant le Conseil de préfecture (2).

Puis, à la suite d'un arrêt du Conseil d'État du 3 décembre 1886, l'arrêt Léchelle, la jurisprudence décida que la compétence devait être déterminée par la nature du dernier acte de poursuite signifié. Était-ce la sommation avec frais ? Il fallait saisir le Conseil de préfecture. Avait-on notifié le commandement ? On ne pouvait plus s'adresser qu'aux tribunaux judiciaires. Toutefois, dans le cas où la demande était fondée sur des moyens rentrant dans la compétence administrative, le tribunal civil devait surseoir à statuer jusqu'à ce que la question préjudicielle eût été tranchée par les tribunaux administratifs (3).

1. Cf. *Rép. Gén. alph. du Dr. franç.*, v° *Contributions directes*, n° 3146 bis, 3147 et 3148.

2. Cf. *Rép. Gén. alph. du Dr. franç.*, v° *Contributions directes*, n. 3128.

3. Cf. Laferrière, *Jurid. adm.*, t. II, p. 274 ; *Rép. Gén. alph. du Dr. franç.*, v° *Contributions directes*, n° 3129 et suiv. ; Voir également les

En commentant cette jurisprudence dans son *Traité de la Juridiction administrative*, Laferrière avait émis l'avis que le tribunal saisi d'une opposition à un acte de poursuite judiciaire devait rejeter *de plano* cette opposition, toutes les fois que le contribuable se bornait à contester la dette mise à sa charge par le rôle ou par la contrainte sans invoquer aucun vice de forme spécial au commandement ou à la saisie.

Malgré cette critique la jurisprudence continuait à suivre sans divergences la doctrine de l'arrêt Léchelle, lorsqu'une décision du tribunal des conflits du 3 avril 1898 (1) revint à la distinction ancienne. Ce n'était plus au degré de poursuite auquel on était parvenu qu'il fallait s'attacher, mais à la nature des moyens invoqués.

Cette nouvelle jurisprudence fut adoptée aussitôt par le Conseil d'État, par les conseils de préfecture et par les tribunaux administratifs. Mais un arrêt de la Cour de cassation du 20 juillet 1903 et un arrêt du Conseil d'État du 27 janvier 1904 ayant paru reprendre à nouveau la doctrine de l'arrêt Léchelle qui semblait abandonnée depuis 1898, M. Tardieu, remplissant le rôle de commissaire du Gouvernement, proposa au Conseil d'État à propos de deux affaires soumises à cette haute juridiction de fixer définitivement sa jurisprudence dans le sens de la décision du tribunal des conflits de 1898, en la précisant ou en la rectifiant cependant selon les considérations qui

conclusions de M. Tardieu, commissaire du Gouvernement, à propos de l'arr. du C. d'État du 6 mars 1908 (*Mém. perc.*, 1908, p. 381).

1, *Mém. perc.*, 1899, p. 328.

avaient inspiré l'arrêt Léchelle. Ses conclusions ayant été adoptées dans l'arrêt du 6 mars 1908 (1), on peut considérer la théorie exposée par M. Tardieu comme représentant l'état actuel de la jurisprudence du Conseil d'État.

Cette théorie se résume ainsi (2) : le particulier poursuivi par voie de commandement ou de saisie, qui prétend que la contribution n'est pas due ou n'est pas exigible ou a été payée ou bien que les actes administratifs de poursuite sont irréguliers, doit saisir le Conseil de préfecture et, en même temps, faire opposition au commandement ou à la saisie devant le tribunal civil en informant celui-ci qu'il a saisi le Conseil de préfecture. S'il fait cette justification, le tribunal doit rester saisi et attendu que l'instance administrative soit jugée pour statuer sur l'opposition. Dans le cas contraire et si l'opposant se borne à alléguer des moyens de fond, le tribunal doit se déclarer incompétent. De son côté le Conseil de préfecture ne peut statuer, alors même que la réclamation est fondée, que sur la partie de cette réclamation qui entre dans la compétence administrative : il peut accorder décharge ou réduction, apprécier la validité des actes administratifs, ordonner le remboursement des frais auxquels ils ont donné lieu ; mais il ne peut annuler les actes de poursuites judiciaires, ni ordonner le remboursement des frais y afférents, alors même que cette annulation et ce remboursement ne

1. Cons. d'État, 6 mars 1908, *Mém. perc.*, p. 378 et suiv.

2. V. Conclusions de M. Tardieu à propos de l'arrêt précité, *Mém. perc.*, *loc. cit.*

seraient que la conséquence de la décision rendue sur le fond.

Bien qu'un peu compliqué en pratique, ce système est très juridique, car il donne exactement à chaque ordre de juridiction le rôle qui lui appartient. Il semble qu'il soit adopté actuellement par la jurisprudence (1).

3° *En matière de mise en ferme ou en régie intéressée*, ce sont également les conseils de préfecture qui doivent statuer sur l'interprétation des clauses du contrat. Nous renvoyons sur ce point à ce que nous avons dit au chapitre VI.

B. — Compétence des tribunaux judiciaires.

Les tribunaux judiciaires doivent connaître, ainsi que nous l'avons dit, des difficultés dont la solution exige l'application des règles du droit commun et en particulier des diverses dispositions contenues dans le Code civil et dans le Code de procédure civile. Ils statueront donc en général :

1° Sur la forme et l'exécution des actes de poursuite à partir du commandement, parce que ces actes ayant le caractère de poursuites judiciaires doivent par suite être conformes au Code de procédure civile (2). C'est également devant eux que devront

1. V. C. Aix, 12 janv. 1911, *Mém. perc.*, 1911, p. 191 ; Trib. Seine, 2 janv. 1912, *Mém. perc.* 1912, p. 91 ; Cons. d'État, 8 mars 1912 et surtout Trib. Seine, *Mém. perc.*, 1912, p. 297.

En sens contraire : Trib. Seine, 20 déc. 1910, *Mém. perc.*, 1911, p. 12.

2. Trib. conflits, 2 avril 1881. Les tribunaux civils sont compétents notamment pour décider si les actes de poursuite doivent être signi-

être portées les oppositions à ces mêmes actes suivant ce que nous avons dit dans paragraphe précédent ;

2° Sur les difficultés que pourrait soulever à l'égard des tiers l'exercice du droit spécial de prélèvement que possèdent les établissements de bienfaisance sur la recette des spectacles (1) ;

3° Sur l'application de la prescription triennale, lorsque les poursuites se sont arrêtées à un acte de la phase judiciaire (2) ;

4° Sur les demandes en dommages-intérêts dirigées, soit contre les établissements de bienfaisance, soit contre leurs agents à raison de poursuites considérées comme abusives et vexatoires (3) ;

5° Sur toutes les questions où est en jeu la propriété de l'exploitation théâtrale ;

6° Sur l'exécution et la résiliation des contrats con-

fiés à la requête du maire-président de la commission administrative ou à la requête du percepteur-receveur ; ils sont compétents également pour décider si les poursuites peuvent être exercées par un porteur de contraintes ou si elles doivent l'être par un huissier (v. à ce sujet l'avis du min. des Fin. sous trib. conflits précité. *Mém. perc.*, 1881, p. 311). — Cf. également sur ce point Laferrière, *Jur. adm.*, t. II, p. 266 et suiv. ; Durieu, *Poursuites en matière de contributions directes*, comm. sur l'art. 19, n° 66.

1. Trib. com. Marseille, 4 mars 1843 précité, (Nielly et Seigneur, *Le Droit des Pauvres*, p. 81 ; *Mém. perc.*, 1843, p. 147).

2. V. ci-dessus, § A, p. 133.

3. Trib. conflits, 2 avril 1881 (*Mém. perc.*, 1881, p. 311). — V. également de nombreuses décisions de la jurisprudence en ce sens dans le *Rép. gén. alph. du Dr. franç.*, v° *Contributions directes*, n° 2933. Durieu pense au contraire que dans certains cas les tribunaux administratifs sont compétents pour allouer des dommages-intérêts, voir Durieu, *Poursuites en matière de contrib. directes*, t. I, comm. sur l'art. 19, n° 88.

clus entre les établissements de bienfaisance et les fermiers ou régisseurs intéressés du droit des pauvres, ainsi que sur les indemnités auxquelles peut donner lieu l'application de ces contrats (1).

On peut rattacher encore à la compétence de l'autorité judiciaire les autorisations données par le juge pour pratiquer une saisie-arrêt, une saisie-revendication ou une saisie foraine, ou encore pour procéder à une saisie les jours fériés ou après l'heure légale. Il en est de même des ordonnances de référé qui peuvent intervenir dans le cours des poursuites. Nous nous sommes expliqués assez longuement sur ces divers points dans le cours de cet ouvrage pour que nous n'ayons pas besoin de donner ici de nouvelles explications à ce sujet (2).

Quant à l'action en répétition créée par la loi du 15 mai 1818, article 94, et confirmée chaque année par la loi annuelle des finances elle devrait être portée devant les tribunaux judiciaires; mais elle ne peut être utilisée en matière de droit des pauvres puisqu'elle s'applique uniquement au cas où la légalité d'une taxe est mise en doute (3).

1. V. ci-dessus, chapitre VI.

2. V. ci dessus, p. 69, 78, 80 et 81.

3. Ainsi jugé : Trib. Seine, 23 juin 1874 (j. *Le Droit*, 24.6.1874).

Vu : le Président de la thèse

BERTHÉLEMY

Vu : le Doyen,
CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

LIARD

ANNEXE

Arrêté Préfectoral portant règlement sur la Perception du droit des pauvres à Paris

(28 juillet 1910)

LE SÉNATEUR, PRÉFET DE LA SEINE,

Vu les lois des 7 frimaire an V, 8 thermidor an V, 6^e jour complémentaire an VII, 16 juillet 1840 et 3 août 1875, ensemble les décrets des 9 décembre 1809 et 6 janvier 1864 ;

Vu les divers actes réglementaires concernant la perception du droit des pauvres à Paris, spécialement l'arrêté du Directoire exécutif du 29 frimaire an V, l'avis du Conseil d'État du 29 thermidor an XIII, le décret du 8 fructidor an XIII et la décision ministérielle du 9 mai 1809 ;

Vu les lois des 28 pluviôse an VIII, 18 juillet 1837 et 24 juillet 1867, ensemble la loi du 10 janvier 1849 et le décret du 24 avril suivant ;

Vu l'avis du Conseil de surveillance de l'Administration générale de l'Assistance Publique en date du 25 mars 1909 ;

Sur la proposition du directeur de l'Administration générale de l'Assistance Publique à Paris ;

Le secrétaire général de la Préfecture entendu ;

ARRÊTE :

ARTICLE PREMIER. — Dans tout établissement soumis à la perception du droit des pauvres, cette perception est effectuée, conformément aux dispositions du présent règlement, par un ou plusieurs contrôleurs nommés par le préfet de la Seine et désignés par le directeur de l'Administration générale de l'Assistance Publique.

ART. 2. — Le contrôleur du droit des pauvres doit se rendre dans l'établissement avant l'ouverture des portes au public, à l'heure qui lui est assignée par l'administration.

Le jour de son entrée en fonctions, il remet la lettre qui l'accrédite au directeur ou à son représentant, et, s'il y a lieu, le prie de lui faire connaître :

1° Le genre du spectacle, les jours de représentation et l'heure d'ouverture des portes au public ;

2° Les différents accès dans la salle ;

3° Le nombre des places mises à la disposition du public avec l'indication du prix des différentes catégories (abonnement, location et bureaux) ;

4° Le mode de contrôle institué dans l'établissement à l'effet de constater que le spectateur occupe régulièrement sa place ;

5° Le relevé des entrées personnelles de faveur ;

6° Celui des billets concédés par contrat à des tiers en rémunération de prestations en numéraire ou en nature et assujettis au prélèvement du droit des pauvres, alors même qu'ils ne donneraient lieu à aucun versement de la part du spectateur.

7° Le procédé de comptabilité employé pour constater la recette du spectacle.

ART. 3. — Le contrôleur exerce sa surveillance sur toutes les opérations auxquelles donne lieu l'entrée du public et peut se rendre dans tous les locaux où le public a accès.

Il doit notamment s'assurer :

a) Que le prix des places est affiché à chacun des bureaux de vente ;

b) Qu'aucun spectateur ne pénètre dans la salle de spectacle sans passer au contrôle où doit avoir lieu le pointage ou toute autre vérification du titre d'entrée dont il devra rester trace ;

c) Que les coupons d'abonnement à prix réduit qui peuvent être utilisés en une ou plusieurs fois, et pour lesquels est réclamé le bénéfice de la taxation sur ledit prix réduit, sont présentés avec le carnet, la souche ou la quittance portant le nom du souscripteur et ainsi que les billets de location mentionnent le prix d'achat ;

d) Que les bureaux de vente sont approvisionnés de billets, tickets, jetons ou cartons en nombre au moins égal à celui des places mises à la disposition du public, lesdits billets, tickets, jetons ou cartons — souches et volants s'il y a lieu — devant être numérotés suivant une série ininterrompue ainsi que les billets ou cartons d'échange et porter en outre l'indication de la catégorie de la place, de son prix et *du montant du droit des pauvres* ;

e) Que les billets à tarif réduit dits billets à droit portent le chiffre de la redevance, se distinguent, par la forme ou la couleur, des billets visés à l'article 2, § 6, et sont échangés au contrôle contre des coupons mentionnant la catégorie de la place à occuper ;

f) Que les billets gratuits portent la désignation du bénéficiaire et l'indication du titre auquel ils sont délivrés (service d'ordre, service médical, billets d'invitation dits de faveur) ;

g) Que les billets des deux catégories visées aux paragraphes *e* et *f* sont revêtus en outre de la mention d'usage : « Billet ne pouvant être vendu » ;

h) Que les billets délivrés à des tiers, en vertu de titres spéciaux visés à l'article 2, § 6, sont libellés de manière à éviter toute confusion avec les billets à tarif réduit et les billets gratuits ;

i) Que le versement du prix de la place ou du supplément n'est pas effectué dans une dépendance de l'établissement autre que les bureaux réglementaires et que les billets de supplément mentionnent la place abandonnée.

ART. 4. — A l'heure fixée d'un commun accord entre la direction et le service du droit des pauvres, le contrôleur vérifie la feuille de location, en arrête le total et la contresigne : puis il se fait représenter le registre des abonnements, ainsi que les pièces de comptabilité et les billets jugés nécessaires à la détermination de la recette du spectacle.

Il y procède en prenant pour base :

a) Les tarifs affichés en ce qui concerne : 1° les places prises en location ou aux bureaux de vente et de supplément ; 2° les places visées au paragraphe 6 de l'article 2 sans distinguer si ces dernières donnent lieu ou non à un versement de la part du spectateur ; 3° et le cas échéant les coupons d'abonnement à prix réduit pour lesquels ne sont pas observées les dispositions prévues au paragraphe *c* de l'article 3 ;

b) Le montant de l'abonnement divisé par le nombre des représentations auxquelles cet abonnement donne droit en ce qui concerne les places louées au mois ou à l'année ;

c) Le chiffre de la redevance en ce qui concerne les coupons d'abonnement émis et utilisés suivant les prescriptions du paragraphe *c* de l'article 3 ainsi que les places attribuées aux porteurs de billets à tarif réduit visés au paragraphe *e* du même article.

ART. 5. — La perception est faite d'après les tarifs affichés pour la représentation sur tous les billets qui ne remplissent pas les conditions énoncées aux articles précédents.

ART. 6. — A la fin de chaque saison, il sera fait recensement des coupons d'abonnement à prix réduit non utilisés et la perception du droit sera effectuée immédiatement sur la valeur desdits coupons suivant les distinctions énoncées aux paragraphes *a* et *c* de l'article 4.

ART. 7. — Dans les salles à entrée libre, où le prix de la place est perçu en cours de représentation, le décompte de la recette pour le calcul du droit des pauvres est basé sur le dénombrement des spectateurs par catégories de places, effectué contradictoirement entre le contrôleur et le représentant de l'établissement.

Sont admis en déduction de la recette ainsi calculée les billets donnant droit à la gratuité entière ou à un tarif réduit, à la condition qu'ils aient été présentés à l'entrée de la salle par les bénéficiaires eux-mêmes en présence du contrôleur du droit des pauvres.

Dans aucun cas, les billets dont il s'agit ne peuvent être acceptés en déduction s'ils sont présentés par le personnel de l'établissement au cours de la représentation ou au moment de la détermination de la recette.

Sont seuls considérés comme entièrement gratuits, les billets qui sont libellés conformément aux paragraphes *j* et *g* de l'article 3 et spécifient en outre l'exonération de toute redevance qui serait exigée des spectateurs payants sous une forme quelconque (consommation, vestiaire, programme, etc.).

ART. 8. — Le prélèvement du droit des pauvres est calculé suivant les taux ci-après conformément aux lois actuellement en vigueur :

1° Un décime par franc en sus du prix de chaque billet dans tous les spectacles où se donnent des pièces de théâtre et dans les concerts quotidiens, soit le onzième de la recette brute ;

2° 5 % sur la recette brute des concerts non quotidiens donnés par des artistes ou associations d'artistes, ledit taux ne pouvant être appliqué à l'égard des concerts où les artistes seraient rémunérés par voie de cachets, les risques de l'entreprise restant à la charge d'une tierce personne.

3° Le quart de la recette brute, soit 25 %, à l'entrée des bals, feux d'artifice, concerts non quotidiens autres que les concerts d'artistes, courses ou exercices de chevaux et autres lieux de réunion ou de fêtes publiques (1).

1. Un arrêté pris chaque année par le préfet de la Seine confère au directeur de l'Administration générale de l'Assistance Publique à

ART. 9. — En ce qui concerne les représentations à bénéfice et sur justification de leur caractère spécial, le droit est calculé sur le prix ordinaire des billets sans tenir compte des majorations qui y seraient apportées.

ART. 10. — Lorsque les attractions composant un spectacle unique sont assujetties à des taux différents de perception, c'est le taux le plus fort qui est applicable à l'ensemble de la recette, à moins que l'entrepreneur ne préfère effectuer séparément les recettes afférentes à chaque attraction ; dans ce cas, chacune reste soumise à son taux respectif de perception.

ART. 11. — Après que le contrôleur et le représentant de l'établissement ont arrêté d'un commun accord les chiffres de la recette brute et celui du prélèvement à effectuer, le contrôleur délivre une quittance à souche de la somme reçue en y faisant figurer les éléments de la recette.

ART. 12. — Dans le cas où le mode de contrôle adopté par l'établissement ne permet pas au contrôleur du droit des pauvres de déterminer la recette suivant les prescriptions énoncées aux articles précédents, celle-ci est établie d'après le dénombrement

Paris la faculté de recourir à la voie de l'abonnement lorsque le prélèvement par voie de contrôle direct est trop onéreux pour l'administration. Le même arrêté l'autorise également à concéder les modérations qu'il juge utiles, soit en faveur des spectacles assujettis au prélèvement légal du quart de la recette brute, soit en faveur de fêtes de bienfaisance : dans le premier cas le taux de perception peut être abaissé jusqu'à 15 % pour les bals et au onzième pour les autres spectacles ; dans le deuxième cas il peut descendre jusqu'à 5 et même 1 %.

des spectateurs par catégories de places et en appliquant à chacune d'elles le tarif le plus élevé.

ART. 13. — Si le directeur de l'établissement refuse de laisser prélever la totalité ou une partie de l'impôt pour quelque motif que ce soit, le contrôleur est tenu d'en faire dresser constat par le représentant de la Préfecture de police.

Dans ce cas, l'Administration de l'Assistance publique prend telles mesures que de droit pour assurer le recouvrement immédiat de l'impôt.

ART. 14. — Il est interdit au contrôleur :

1° De divulguer le montant des recettes réalisées dans l'établissement dont le contrôle lui est confié ;

2° D'intervenir dans les discussions qui peuvent se produire entre les spectateurs et le personnel de l'établissement ;

3° De s'immiscer dans les attributions dévolues au personnel de l'établissement ;

4° D'accepter des billets ou entrées de faveur ;

5° De se faire accompagner par des parents ou amis.

ART. 15. — La surveillance du service de la perception est confiée à un contrôleur principal assisté d'un contrôleur principal adjoint. Ces fonctionnaires sous l'autorité du directeur de l'Administration générale de l'Assistance Publique, veillent à l'exécution du présent règlement. Ils peuvent notamment réclamer des entrepreneurs de spectacles la communication de toutes pièces de comptabilité permettant de vérifier l'exactitude des recettes et des prélèvements.

ART. 16. — Le présent arrêté sera inséré au *Bul-*

letin municipal officiel et au *Recueil des actes administratifs*.

Ampliation en sera adressée au préfet de police, au secrétaire général de la Préfecture, au directeur de l'Administration générale de l'Assistance Publique et copie notifiée aux entrepreneurs de spectacles.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	5
CHAPITRE PREMIER. — Situation juridique des entrepreneurs de spectacle en ce qui concerne la perception du droit des pauvres et caractères généraux de cet impôt	8
§ 1. — Situation juridique des entrepreneurs de spectacle.	9
§ 2. — Caractères du droit des pauvres	13
CHAPITRE II. — Perception	25
§ 1. — A quelle autorité appartient-il de prendre les mesures propres à assurer le recouvrement du droit des pauvres ?	27
§ 2. — Des divers modes de perception	29
I. — Bail à ferme	29
II. — Régie intéressée	30
III. — Régie simple	31
§ 3. — Des moyens de perception.	31
I. — Contrôle.	31
II. — Abonnement ou forfait.	32
§ 4. — Timbre-Quittance.	36
CHAPITRE III. — Poursuites	39
Section I. — Quelle est la procédure à suivre pour exercer les poursuites ?	39
Section II. — Procédure des poursuites.	49
A) Procédure ordinaire.	51
§ 1. — Rôle	51

§ 2. — Avertissement ou avis	54
§ 3. — Sommation sans frais.	56
§ 4. — Sommation avec frais.	57
a) Contrainte à fin de sommation avec frais.	57
b) Bulletin de sommation avec frais	58
§ 5. — Commandement	60
a) Contrainte à fin de commandement . . .	60
b) Commandement.	61
§ 6. — Saisie.	62
a) Saisie des meubles et immeubles en gé- ral.	62
b) Saisie de la recette du spectacle	64
§ 7. — Vente	73
B) Poursuites hors de l'arrondissement ou du département	74
C) Poursuites dirigées contre des tiers. . . .	75
D) Poursuites d'urgence.	76
E) Notification des actes par la poste	83
<i>Section III. — Questions diverses se rattachant à la procédure des poursuites</i>	85
§ 1. — Par qui les poursuites doivent-elles être commencées et dirigées ?	85
§ 2. — Contre qui les poursuites doivent-elles être dirigées ?	86
§ 3. — Quel doit être l'agent des poursuites ?	87
§ 4. — De l'opposition aux actes de poursuites. Ses effets	89
§ 5. — Les contraintes en matière de droit des pauvres emportent-elles hypothèque judi- ciaire ?	99
<i>Section IV. — Frais de poursuites.</i>	100
§ 1. — Droits de timbre et d'enregistrement. Coût des actes	100
§ 2. — Tarif	101

Section V. — Effet des réclamations sur les poursuites	102
Section VI. — Prescription	103
CHAPITRE IV. — Recours direct des établissements de bienfaisance devant le Conseil de préfecture.	107
CHAPITRE V. — Réclamations	115
§ 1. — Réclamations gracieuses	115
§ 2. — Réclamations contentieuses	117
§ 3. — Frais des instances. Intérêts. Dommages-intérêts	120
CHAPITRE VI. — Contestations entre l'administration et le fermier ou le régisseur intéressé	123
CHAPITRE VII. — Compétence.	129
A) Compétence des tribunaux administratifs. .	131
B) Compétence des tribunaux judiciaires. . .	137
ANNEXE. — Arrêté préfectoral portant règlement sur la perception du droit des pauvres à Paris. . .	141

MAYENNE, IMPRIMERIE CHARLES COLIN
